UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
Facultatea Relaţii Internaţionale,
Ştiinţe Politice şi Administrative
Catedra Ştiinţe Administrative

Aurel SÎMBOTEANU

ISTORIA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE DIN MOLDOVA

Suport de curs

Aprobat de Consiliul Facultăţii
Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice
şi Administrative

1746069

Chişinău, 2009
CEP USM

(35'04(478)
S. 61

CZU 351/354(478)(091)(075.8)
S 56

Lucrarea este recomandată spre editare de Catedra ***Ştiinţe Administrative*** şi de ***Comisia de Asigurare a Calităţii*** din cadrul Facultăţii Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative a Universităţii de Stat din Moldova

Recenzenţi
***Ion SANDU**, doctor în ştiinţe istorice, profesor universitar*
***Sergiu CORNEA**, doctor în ştiinţe politice, conferenţiar universitar*

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAŢIONALE A CĂRŢII

Sîmboteanu, Aurel
Istoria administraţiei publice din Moldova: Suport de curs / Aurel Sîmboteanu, USM. FRIŞPA. Catedra Ştiinţe Administrative. – Chişinău: CEP USM, 2009. – 252p.

Bibliografie: p.231-238 (108 titluri)

50+50 ex
ISBN 978-9975-70-845-6

351/354(478)(091)(075.8)
S 56

© Aurel SÎMBOTEANU, 2009
© USM, 2009

ISBN 978-9975-70-845-6

Universitatea de Stat din Moldova
174069

CUPRINS

Prefaţă 9
Preface 11
Предисловие 13

I. ISTORIA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE CA ŞTIINŢĂ ŞI OBIECT DE STUDIU 15
1.1. Originea şi caracterul evolutiv al administraţiei publice. Istoria uiversală şi naţională a administraţiei publice 16
1.2. Periodizarea istoriei administraţiei publice în aspect universal şi aspect naţional 17
1.3. Cercetarea ştiinţifică, studierea istoriei administraţiei publice – predispoziţie pentru conceperea proceselor actuale din administraţia publică 19
1.4. Izvoarele *Istoriei administraţiei publice* 21

II. ORGANIZAREA SOCIALĂ ŞI ADMINISTRATIVĂ LA GETO-DACI 25
2.1. Neamul tracilor, individualizarea geto-dacilor. Evoluţia organizării sociale la geto-daci, formarea primelor organizaţii statale timpurii 26
2.2. Unificarea geto-dacilor. Statul dac sub conducera lui Burebista şi Decebal 27
2.3. Organizarea politică şi administrativă a Daciei romane 30
2.4. Forme de organizare socială a geto-dacilor liberi din spaţiul Carpato-Nistrean 33

III. CONTINUITATEA DACO-ROMANĂ, FORMELE DE ORGANIZARE SOCIALĂ ŞI ADMINISTRATIVĂ ÎN PERIOADA ANTERIOARĂ FORMĂRII STATULUI MEDIEVAL MOLDOVA 37
3.1. Situaţia din spaţiul dacic după retragerea romanilor. Consolidarea comunităţilor dacilor liberi, factorii care au influenţat acest process 38
3.2. Obştea sătească – formă de organizare socială şi administrativă 39

3.3. Cnezatele şi voievodatele – formaţiuni teritoriale şi politice de tip feudal, evoluţia lor în secolele IX-XII 41
3.4. Tendinţele de unificare a voievodatelor în secolele XIII-XIV, factorii care au influenţat acest process 41

IV. ÎNTEMEIEREA STATULUI MEDIEVAL MOLDOVA, INSTITUIREA ŞI EVOLUŢIA SISTEMULUI TRADIŢIOAL DE ADMINISTRAŢIE PUBLICĂ 45
4.1. Premisele şi etapele constituirii statului medieval Moldova 46
4.2. Structura socială a populaţiei, formele de proprietate şi influenţa acestora asupra organizării politice şi administrative a Moldovei istorice 47
4.3. Evoluţia organizării teritoriului ţării în procesul de instituţionalizare statală 49
4.4. Suporturile juridice ale procesului de instituţionalizare, organizare şi evoluţie statală 51

V. ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA INSTITUŢIILOR DE STAT CENTRALE ÎN MOLDOVA ISTORICĂ 55
5.1. Instituţia Domniei, locul şi rolul ei în sistemul tradiţional de administraţie publică 56
5.2. Sfatul Domnesc, componenţa, funcţiile şi atribuţiile lui 61
5.3. Rolul Marii Adunări a Ţării în discutarea şi soluţionarea problemelor privind administrarea ţării 62
5.4. Sistemul Dregătoriilor, instituirea şi evoluţia lor în cadrul dezvoltării sistemului tradiţional de administraţie publică 63

VI. ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI DE ADMINISTRAŢIE LOCALĂ ÎN MOLDOVA ISTORICĂ 69
6.1. Constituirea sistemului de administraţie locală – parte componentă a procesului de instituţionalizare statală 70

6.2. Sistemul de administrare a ţinuturilor ca formaţiuni administrativ-teritoriale de tip feudal 71
6.3. Administrarea tîrgurilor, structura şi funcţiile instituţiilor administrative ale acestora 73
6.4. Particularităţile de organizare şi funcţionare a administraţiei satelor 77

VII. ANEXAREA TERITORIULUI MOLDOVEI DINTRE NISTRU ŞI PRUT (BASARABIEI) LA RUSIA. INSTITUIREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV RUSESC ÎN BASARABIA LA ETAPA ADMINISTRAŢIEI PROVIZORII (1812-1818) 81
7.1. Anexarea Basarabiei la Rusia în 1812 şi iniţierea implementării sistemului rusesc de administraţie 82
7.2. Caracteristica teritoriului anexat, componenţa populaţiei şi esenţa sistemului de administraţie provizorie instituit în Basarabia 84
7.3. Instituţiile administrative de nivel provincial, rolul Guvernatorului Civil în exercitarea administraţiei 85
7.4. Organizarea instituţiilor administrative de nivel local în Basarabia la etapa administraţiei provizorii 86

VIII. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A BASARABIEI ÎN CADRUL RUSIEI LA ETAPA AUTONOMIEI ADMINISTRATIVE (1818-1828) 91
8.1. Regulamentul din 1818 şi contoversele statutului de autonomie administrativă a Basarabiei 92
8.2. Instituţiile administrative de nivel regional din Basarabia 94
8.3. Organizarea administraţiei locale la etapa autonomiei administrative 97
8.4. Favorizarea aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul normelor dreptului autohton 98

IX. CONSOLIDAREA SISTEMULUI RUSESC DE ADMINISTRAŢIE ÎN BASARABIA (1828-1917) 101
9.1. Premisele elaborării "Aşezămîntului" din 1828. Schimbările structurale şi funcţionale în sistemul administrativ din Basarabia 102
9.2. Sistemul instituţiilor administrative de nivel regional 103

3.3. Cnezatele şi voievodatele – formaţiuni teritoriale şi politice de tip feudal, evoluţia lor în secolele IX-XII 41
3.4. Tendinţele de unificare a voievodatelor în secolele XIII-XIV, factorii care au influenţat acest process 41

IV. ÎNTEMEIEREA STATULUI MEDIEVAL MOLDOVA, INSTITUIREA ŞI EVOLUŢIA SISTEMULUI TRADIŢIOAL DE ADMINISTRAŢIE PUBLICĂ 45
4.1. Premisele şi etapele constituirii statului medieval Moldova 46
4.2. Structura socială a populaţiei, formele de proprietate şi influenţa acestora asupra organizării politice şi administrative a Moldovei istorice 47
4.3. Evoluţia organizării teritoriului ţării în procesul de instituţionalizare statală 49
4.4. Suporturile juridice ale procesului de instituţionalizare, organizare şi evoluţie statală 51

V. ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA INSTITUŢIILOR DE STAT CENTRALE ÎN MOLDOVA ISTORICĂ 55
5.1. Instituţia Domniei, locul şi rolul ei în sistemul tradiţional de administraţie publică 56
5.2. Sfatul Domnesc, componenţa, funcţiile şi atribuţiile lui 61
5.3. Rolul Marii Adunări a Ţării în discutarea şi soluţionarea problemelor privind administrarea ţării 62
5.4. Sistemul Dregătoriilor, instituirea şi evoluţia lor în cadrul dezvoltării sistemului tradiţional de administraţie publică 63

VI. ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI DE ADMINISTRAŢIE LOCALĂ ÎN MOLDOVA ISTORICĂ 69
6.1. Constituirea sistemului de administraţie locală – parte componentă a procesului de instituţionalizare statală 70

6.2. Sistemul de administrare a ţinuturilor ca formaţiuni administrativ-teritoriale de tip feudal 71
6.3. Administrarea tîrgurilor, structura şi funcţiile instituţiilor administrative ale acestora 73
6.4. Particularităţile de organizare şi funcţionare a administraţiei satelor 77

VII. ANEXAREA TERITORIULUI MOLDOVEI DINTRE NISTRU ŞI PRUT (BASARABIEI) LA RUSIA. INSTITUIREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV RUSESC ÎN BASARABIA LA ETAPA ADMINISTRAŢIEI PROVIZORII (1812-1818) 81
7.1. Anexarea Basarabiei la Rusia în 1812 şi iniţierea implementării sistemului rusesc de administraţie 82
7.2. Caracteristica teritoriului anexat, componenţa populaţiei şi esenţa sistemului de administraţie provizorie instituit în Basarabia 84
7.3. Instituţiile administrative de nivel provincial, rolul Guvernatorului Civil în exercitarea administraţiei 85
7.4. Organizarea instituţiilor administrative de nivel local în Basarabia la etapa administraţiei provizorii 86

VIII. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A BASARABIEI ÎN CADRUL RUSIEI LA ETAPA AUTONOMIEI ADMINISTRATIVE (1818-1828) 91
8.1. Regulamentul din 1818 şi contoversele statutului de autonomie administrativă a Basarabiei 92
8.2. Instituţiile administrative de nivel regional din Basarabia 94
8.3. Organizarea administraţiei locale la etapa autonomiei administrative 97
8.4. Favorizarea aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul normelor dreptului autohton 98

IX. CONSOLIDAREA SISTEMULUI RUSESC DE ADMINISTRAŢIE ÎN BASARABIA (1828-1917) 101
9.1. Premisele elaborării "Aşezămîntului" din 1828. Schimbările structurale şi funcţionale în sistemul administrativ din Basarabia 102
9.2. Sistemul instituţiilor administrative de nivel regional 103

S. 61

9.3. Instituţiile administrative din Basarabia de nivel local 105
9.4. Reformele administrative din anii 60-70 ai secolului al XIX-lea, implementarea definitivă a sistemului rusesc de administraţie în Basarabia 107

X. SISTEMUL ADMINISTRATIV AL BASARABIEI ÎN PERIOADA 1917-1940 113
10.1. Evenimentele din anul 1917 din Rusia şi modificările treptate în regimul politic şi sistemul administrativ al Basarabiei 114
10.2. Organizarea administrativă a Basarabiei în componenţa Regatului Român, iniţierea ajustării sistemului administrativ la modelul tradiţional 117
10.3. Succesiunea instituţiilor administrative provinciale din Basarabia 118
10.4. Organizarea şi funcţionarea administraţiei locale în perioada interbelică 120

XI. ORGANIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV ÎN RASS MOLDOVENEASCĂ (1924-1940) 131
11.1. Condiţiile istorice şi împrejurările care au condiţionat formarea RASSM 132
11.2. Sistemul autorităţilor publice de nivel central în conformitate cu Constituţia RASSM din 23 aprilie 1925 133
11.3. Sistemul administraţiei publice locale la nivel raional, orăşenesc, sătesc 135
11.4. Adoptarea Constituţiei RASSM din 6 ianuarie 1938, modificările din sistemul autorităţilor publice 136

XII. SISTEMUL DE ADMINISTRAŢIE ÎN RSS MOLDOVENEASCĂ (1940-1941) 139
12.1. Reanexarea Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940, extinderea asupra teritoriului ocupat a sistemului sovietic de administraţie 140
12.2. Formarea RSS Moldoveneşti. Dezmembrarea teritoriului, instituirea organelor temporare de administraţie 141
12.3. Sistemul autorităţilor publice conform Constituţiei RSS Moldoveneşti din 10 februarie 1941 143
12.4. Organizarea administraţiei publice locale 144

XIII. ADMINISTRAŢIA BASARABIEI ŞI TRANSNISTRIEI ÎN TIMPUL RĂZBOIULUI ANTISOVIETIC (1941-1944) 147
13.1. Urmările dezlănţuirii la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania şi aliaţii săi împotriva Uniunii Sovietice asupra organizării şi funcţionării administraţiei în Basarabia şi Transnistria 148
13.2. Restabilirea în Basarabia a sistemului românesc de administraţie, crearea Guvernământului Basarabiei şi a altor instituţii administrative 149
13.3. Particularităţile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică şi teritorială distinctă 152
13.4. Rolul Cabinetului civilo-militar pe lîngă Consiliul de Miniştri al României în coordonarea activităţilor administrative din Basarabia şi Transnistria 154

XIV. SISTEMUL DE ADMINISTRAŢIE DIN RSS MOLDOVENEASCĂ ÎN PERIOADA 1944-1991 157
14.1.Reinstaurarea sistemului sovietic de administraţie în RSS Moldovenească în 1944 şi acţiunile de consolidare a acestuia 158
14.2. Sistemul organelor administraţiei centrale, evoluţia lui în aspect structural şi funcţional 159
14.3.Organizarea administraţiei locale, esenţa şi rolul sovietelor de toate nivelurile 164
14.4. Fundamentarea constituţională a rolului conducător al partidului comunist în societate. Controversele sistemului sovietic de administraţie 165

XV. REFORMAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE STATULUI INDEPENDENT (1991-2009) 169
15.1. Premisele reformării sistemului administrativ al Republicii Moldova 170
15.2. Etapele constituirii sistemului actual de administrație publică 173
15.3. Sistemul administrației publice centrale 178
15.3.1. Constituirea și evoluția sistemului administrației publice centrale 178
15.3.2. Președintele Republicii Moldova 181
15.3.3. Guvernul Republicii Moldova 183
15.3.4. Administrația publică centrală de specialitate 187
15.4. Organizarea și funcționarea administrației publice locale 192
15.4.1. Constituirea și evoluția sistemului administrației publice locale 192
15.4.2. Organizarea și funcționarea administrației publice în sate (comune), orașe (municipii) 197
15.4.3. Autoritățile administrației publice ale raionului 200
15.4.4. Administrația publică a municipiului Chișinău 202
15.4.5. Particularitățile administrației publice în UTA Găgăuzia 205
15.4.6. Unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie 206

Tabel cronologic 209

Cartografie istorică 219

Bibliografie 231

Anexă 239

PREFAȚĂ

Procesele actuale din administrația publică impun necesitatea formării unei generații noi de funcționari, capabili să promoveze insistent tehnologiile manageriale moderne și să asigure continuitatea și ireversibilitatea proceselor democratice din societate. In acest context, cunoașterea tradițiilor istorice din administrația publică națională se impune ca o condiție utilă în formarea specialiștilor cu studii superioare pentru sistemul administrației publice

Actualitatea unei astfel de abordări privind formarea specialiștilor pentru administrația publică rezidă în faptul că Republica Moldova parcurge în prezent o etapă importantă de ajustare a parametrilor construcției statale și a metodelor de guvernare la standardele europene. Țara noastră tinde spre comunitatea europeană cu propria sa experiență istorică și cu propriile sale valori spirituale. Între acestea un loc deosebit îi revine sistemului administrației publice, care s-a manifestat pe parcursul secolelor în multiple forme și a acumulat o bogată și diversă experiență de activitate.

Utilitatea potențialului istoric din sfera administrației publice constă, în primul rînd, în valorificarea modalităților și influențelor tangibile dintre sistemul tradițional de administrație din Moldova istorică și sistemul actual de administrație publică. Așa structuri, mecanisme și proceduri, cum sînt existența și funcționarea instituțiilor administrative eligibile, atît la nivel central, cît și local, activitatea reprezentanților puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale, sistemul de imunități pentru anumite categorii de funcționari, convocarea forumurilor naționale ale reprezentanților tuturor păturilor sociale în momente cruciale pentru țară, vin din experiența istorică și se utilizează, în forme modernizate, desigur, și în prezent. Continuitatea și modernizarea administrativă poate fi asigurată doar cu condiția cunoașterii și valorificării tradiției istorice în domeniul administrației publice.

Însușirea acestor tradiții presupune anumite acțiuni și eforturi din partea societății, statului și, în primul rînd, din partea instituțiilor de învățămînt care pregătesc cadre pentru sistemul administrației publice. În procesul proiectării curiculare trebuie să se țină seama, de rînd cu altele, de necesitatea formării conștiinței istorice și de educarea identității naționale a viitorilor specialiști.

Cursul normativ *Istoria administrației publice din Moldova* este o disciplină fundamentală, prevăzută de „Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice"[1] și de

[1] A se vedea: *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova*, 2008, nr.2, pag. 444-464.

Planul de învățămînt pentru studenții specialității *Administrație publică*. Cursul are menirea să contribuie, alături de alte unități de curs, la formarea sistemului de competențe ale specialistului din/pentru domeniul administrației publice, capabil să utilizeze experiența istorică în conceperea proceselor actuale din administrația publică.

Cursul este elaborat în conformitate cu Curriculumul disciplinei respective şi conține formularea şi realizarea obiectivelor cursului în ansamblu: la nivel de cunoaştere, de aplicare, de integrare, precum şi a obiectivelor fiecărei teme în parte.

Conținutul temelor este expus în aşa fel ca studenții să cunoască originea adminisrației publice ca fenomen social, cu începere de la primele formațiuni prestatale şi statale timpurii la geto-daci, instituirea şi evoluția formelor de organizare socială şi administrativă în Moldova istorică în hotarele ei de pînă la 1812, precum şi succesiunea organizării administrative a teritoriului din spațiul geografic actual al Republicii Moldova pe parcursul perioadelor istorice ulterioare şi pînă în ziua de astăzi. În trecutul său istoric, Moldova a avut mai multe regimuri politice şi, respectiv, a avut diferite sisteme de administrație, care deseori contraveneau sistemului tradițional. Toate acestea au influențat, într-o măsură sau alta, şi continuă să mai influențeze pînă în prezent procesul de constituire, evoluție şi modernizare a Republicii Moldova.

Cunoştințele istorice acumulate şi competențele formate în cadrul cursului îi ajută specialistului să conceptualizeze mai bine şi mai profund procesele din administrația publică actuală şi să utilizeze experiența istorică şi valorile autentice din sistemul tradițional de administrație publică în activitatea administrativă actuală.

După fiecare temă a cursului sînt formulate subiectele de evaluare şi autoevaluare care îi permit studentului să se antreneze în verificarea cunoştințelor însuşite şi în aplicarea competențelor formate la tema respectivă, precum şi să se pregătească de orele practice, de probele de evaluare curentă şi finală la disciplina respectivă. La fiecare temă se propune lista literaturii recomandate studenților pentru consultare în cadrul lucrului individual şi, după caz, actele normatie necesare, în vederea pregătirii către seminare şi către activitățile de evaluare.

Fiind predestinat, în primul rînd, pentru studenții specialității *Administrație publică* din sistemul învățămîntului superior din Republica Moldova, cursul respectiv poate fi de folos şi pentru funcționarii publici în exercițiu, precum şi pentru toți acei pentru care tematica abordată prezintă interes şi utilitate.

Autorul

PREFACE

The current public administration processes impose the need for a new generation of civil servants capable of insistently promoting modern management technologies and ensuring continuity and irreversibility of democratic processes in the society. In this context, a useful prerequisite in training specialists with higher education for the public administration system is to know the historical traditions of the national public administration.

The importance of such an approach in training public administration specialists lies in the fact that the Republic of Moldova currently finds itself at an important stage of bringing the parameters of state building and governance methods in line with the European standards. Our country aspires to the European community preserving its own historical experience and spiritual values. Public administration system has a special place among the latter. Along the centuries it has had different shapes and has acquired rich experience.

The usefulness of historical potential in the field of public administration, first of all, consists in capitalization of modalities and tangible influences between the traditional administration system of the historical Moldova and the current public administration system. Such structures, mechanisms and procedures like existence and operation of eligible administrative institutions both at central and local level, the activity of central authority representatives in administrative-territorial units, the immunity system for certain categories of civil servants, convocation of national forums of representatives from all the social categories in crucial moments for the country are inherited from the historical experience and are still applied in a slightly modernized way. Administrative continuity and modernization can be ensured only provided that the historical public administration tradition is known and applied.

Learning these traditions implies certain actions and efforts on the part of the society, the state and, first of all, the educational institutions training specialists for the public administration system. Curriculum development must take into account among others the need to form historical consciousness and to educate the national identity of future specialists.

The standard *History of Moldavian Public Administration* course is a fundamental discipline stipulated by the "Academic and Professional Standard for the Specialist with Higher Education in Public Administration"[2] and the Curriculum for students with *Public Administration* ma-

[2] Ibidem.

jor. Together with the other courses, this course aims at contributing to building up skills of specialists in/for public administration capable of applying the historical experience in understanding current public administration processes.

The course is developed in compliance with the Curriculum for the corresponding discipline and contains the formulation and fulfillment of general objectives of the course related to knowledge, application, integration, as well as specific objectives for each separate topic.

The contents of topics are presented so that to ensure that students know the origins of public administration as a social phenomenon, starting from the first early pre-state and state formations of Gaeto-Dacians, the evolution of social and administrative organization forms in the historical Moldova within its borders before 1812, as well as the succession of administrative territory organization within the current geographic area of the Republic of Moldova during further historical periods and up till now. Moldova has been through several political regimes in its historical past and, consequently, has had different administration systems that often contravened to the traditional system. All of them have had an impact and continue to influence the formation, evolution and modernization of the Republic of Moldova to a certain extent.

The acquired historical knowledge and skills formed within the course will help specialists conceptualize the current public administration processes better and deeper and apply the historical experience and genuine values of the traditional public administration system in the administrative activity.

Each course topic finalizes with formulation of evaluation and self-evaluation questions that allow the student to train themselves in checking the acquired knowledge and applying the developed skills on a particular topic, as well as to get ready for practical work, current and final evaluation tests for the corresponding discipline. There is a list of literature recommended to students for individual reading and, as appropriate, the necessary standard acts for each topic so that students could get ready for seminars and evaluation activities.

While mainly targeted at students of *Public Administration* major within Moldova's higher education system, this course can also be useful for civil servants who are already in office, as well as for all those who find the broached issues interesting and useful.

The Author

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современные преобразовательные процессы в области публичного управления диктуют необходимость формирования нового поколения служащих, способных применять новые управленческие технологии и обеспечивать последовательность и необратимость социальных демократических процессов. В этом контексте изучение исторических национальных традиций публичного управления выступает обязательным условием в подготовке специалистов с высшим образованием для системы публичного управления.

Актуальность такого подхода к подготовке кадров для публичного управления вытекает из того, что в настоящее время Республика Молдова проходит через важный этап приведения параметров государственного строительства и методов управления в соответствие с европейскими стандартами. Наша страна стремится к европейскому сообществу с собственным историческим опытом и своими духовными ценностями. Среди них особое место принадлежит публичному управлению, проявлявшемуся на протяжении веков в различных формах и накопившему разнообразный и богатый опыт деятельности.

Полезность усвоения исторического наследия в области публичного управления состоит, в первую очередь, в осмыслении схожих проявлений между традиционной системой управления в исторической Молдове и нынешней системой публичного управления. Такие структуры, механизмы и процедуры, как выборные органы власти на центральном и местном уровнях, деятельность представителей центральных органов власти в административно-территориальных единицах, система неприкосновенности различных категорий служащих, созыв национальных форумов представителей всех слоёв населения в особых для страны случаях уходят корнями в историческое прошлое и применяются в модернизированных формах и в настоящее время.

Преемственность и модернизация процесса управления достигается посредством ознакомления с историческими традициями в публичном управлении, усвоение которых предполагает определённые усилия со стороны общества, государства и, в первую очередь, высших учебных заведений, подготавливающих кадры для публичного управления. При составлении учебных планов наряду с другими требованиями учитывается и необходимость формирования исторического сознания и воспитания идентичной принадлежности у будущих специалистов.

Учебный курс «История публичного управления Молдовы» является фундаментальной дисциплиной, предусмотренной «Академическим и профессиональным стандартом для специалиста с высшим об-

разованием в области публичного управления»[3] и учебным планом для специальности «Публичное управление». Курс способствует, наряду с другими учебными дисциплинами, формированию профессиональных компетенций у будущих специалистов и способностей обращаться к историческому опыту в осмыслении современных процессов публичного управления.

Учебный курс разработан в соответствии с Куррикулумом по данной дисциплине и предусматривает задачи как в целом по курсу, так и для каждой темы в отдельности. Содержание учебного материала излагается таким образом, чтобы студенты осмысливали условия возникновения публичного управления как социального явления, начиная с первых догосударственных и ранних государственных формирований у гето-даков, становления и развития административного устройства исторической Молдовы в границах до 1812 года, а также эволюции организации управления на протяжении последующих исторических этапов и до сегоднешнего дня на территории нынешнего географического пространства Республики Молдова. В своём историческом прошлом Молдова прошла через несколько политических режимов и имела разные системы управления. Все они в той или иной мере повлияли, а некоторые продолжают влиять, в силу своей инерции, на процесс становления, развития и модернизации системы публичного управления в Республике Молдова.

Накопленные исторические знания и сформированные посредством изучения данного учебного курса профессиональные компетенции помогут будущим специалистам лучше и глубже осознавать процессы, происходящие в публичном управлении на современном этапе.

После каждой темы приводятся контрольные вопросы и задачи, призванные помочь студентам в самооценке усвоения учебного материала, а также список учебной литературы и перечень необходимых нормативных актов, рекомендуемых студентам для самостоятельной работы, подготовки к семинарским занятиям и к заключительному экзамену по данному курсу.

Будучи предназначенным, в первую очередь, для студентов по специальности «Публичное управление», настоящий учебный курс может представлять интерес и для государственных служащих, а также для всех тех, кто интересуется изложенной тематикой и может оценить её полезность.

Автор

[3] Ibidem.

I. ISTORIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA ŞTIINȚĂ ŞI OBIECT DE STUDIU

„Istoria este cea dintîi carte a unei națiuni.
Într-însa ea își vede trecutul, prezentul și viitorul"

Nicolae Bălcescu

Obiective:

Familiarizarea cu tema „Istoria Administrației Publice ca știință și obiect de studiu" va contribui la:

- *identificarea originii și caracterului evolutiv al administrației publice universale și al celei naționale și la evidențierea particularităților acestora;*

- *cunoașterea caracteristicilor administrației publice universale și naționale din diferite perioade istorice;*

- *perceperea însemnătății cercetărilor științifice și studierii istoriei administrației publice pentru conceperea proceselor actuale din administrația publică;*

- *determinarea rolului diferitelor categorii de surse în cunoaștarea evoluției istorice a administrației publice și inițierea studierii lor.*

1.1. Originea şi caracterul evolutiv al administraţiei publice. Istoria universală şi naţională a administraţiei publice

Administraţia ca fenomen social îşi are originea în adîncurile istoriei. Apariţia administraţiei a fost influenţată de un ansamblu de factori.

În primul rînd, menţionăm factorul economic exprimat în dezvoltarea societăţii umane de la gospodăria naturală, cînd totul ce se producea se consuma pe loc, la gospodăria (economia) bazată pe schimbul de mărfuri. Apariţia relaţiilor de schimb a impulsionat dezvoltarea societăţii şi i-a asigurat o evoluţie ascensivă. Relaţiile de schimb au avut ca rezultat stratificarea societăţii, statornicirea inegalităţii de avere, apariţia în sînul comunităţilor umane a unor persoane care îşi adjudecă rolul de a conduce un grup de oameni, o comunitate de indivizi. Pentru început, acest rol îl aveau persoanele mai în vîrstă, cu o anumită experienţă de viaţă, care cunoşteau tradiţiile comunităţii respective şi exercitau aceste funcţii de conducere în virtutea acestor factori.

Ulterior, cu timpul, pe măsura stratificării societăţii după principiul de avere, acest rol de conducere este preluat de oamenii avuţi, care formează treptat clasa proprietarilor de bunuri, fapt care, considerau ei, le dădeau dreptul de a exercita conducerea comunităţilor de oameni.

Al doilea factor care a influenţat asupra apariţiei administraţiei îl constituie factorul social. Dezvoltarea economică, trecerea de la economia naturală la economia de schimb a influenţat nu numai asupra stratificării societăţii după mărimea averii. Aceasta a dus şi la schimbări serioase în organizarea socială a comunităţilor umane, a impus apariţia diviziunii muncii, a influenţat caracteristicile demografice ale acestora, relaţiile dintre diferite pături sociale.

Ca rezultat al evoluţiei economoce şi al schimbărilor în organizarea socială intervin modificări serioase şi în organizarea politică a comunităţilor umane, care se cristalizează treptat în stat, ca o formaţiune politică distinctă de organizarea politică anterioară, gentilico-tribală. Apariţia statului semnifică, de fapt, şi apariţia administraţiei, care avea menirea să asigure funcţionalitatea statului, prin componentele sale: instituţii statale, funcţionari, norme juridice, mecanisme de administrare.

În aşa fel, la originea apariţiei administraţiei stau procese de ordin economic, social, politic, care conduc în mod obiectiv la formarea statului şi la apariţia administraţiei.

Administraţia, ca şi statul, nu are un caracter imuabil. Pentru administraţie este propriu caracterul evolutiv, care îşi găseşte exprimare într-o dezvoltare şi schimbare permanentă. Asupra evoluţiei administraţiei au influenţat aceiaşi factori: economici, sociali, politici, care au stat şi la originea apariţiei administraţiei. Odată cu dezvoltarea economică, societatea umană este supusă unor ascensiuni în organizarea socială care, desigur, şi-a găsit reflectare şi în organizarea politică a comunităţilor umane, aflate, de asemenea, în evoluţie continuă.

Deci, prin caracter evolutiv al administraţiei subînţelegem dezvoltarea ei în aspectele instituţional şi funcţional sub influenţa factorilor economici, sociali, politici şi de altă natură.

Studierea evoluţiei administraţiei în complexitatea manifestărilor sale constituie obiectul de studiu al disciplinei *Istoria administraţiai publice*. Ea se bazează pe evoluţia istorică generală a societăţii umane, dar cercetează şi studiază segmentul administraţiei publice, ca o parte componentă a procesului evolutiv istoric. Din aceasta derivă şi similitudinile dintre studierea istoriei, în general, şi a istoriei administraţiei publice, în particular. Una dintre aceste similitudini o constituie divizarea istoriei administraţiei publice în istoria universală şi istoria naţională a administraţiei publice.

Istoria universală a administraţiei publice studiază originea şi evoluţia administraţiei publice în aspect universal, evidenţiind legităţile generale de evoluţie a administraţiei publice în diferite etape istorice. Istoria naţională a administraţiei publice studiază originea şi evoluţia administraţiei publice în fiecare ţară în parte, care, pe lîngă legităţile generale, îşi are particularităţile sale proprii de evoluţie. La acestea se referă aşezarea geografică a ţării, situaţia geopolitică din spaţiul de amplasare a ţării, relaţiile ţării respective cu alte state pe parcursul evoluţiei istorice.

1.2. Periodizarea istoriei administraţiei publice în aspect universal şi aspect naţional

Istoria administraţiei publice este într-o strînsă conexiune cu istoria generală a omenirii. Din aceasta derivă şi periodizarea comună dintre ele. Prin periodizare subînţelegem evidenţierea unor etape istorice pentru care sînt caracteristice anumite trăsături economice, sociale, politice specifice.

Universitatea de Stat din Moldova
1746069
Biblioteca Centrală Universitară

În *aspect universal*, istoria administrației publice este divizată în patru perioade:

a) *Perioada antică*, de la cele mai vechi urme scrise (la egipteni) pînă la căderea Imperiului Roman de Apus (476). Pentru această perioadă este caracteristică instituirea administrației și formarea unor imperii (Imperiul Persan al lui Alexandru cel Mare, Imperiul Roman, formarea administrației și culturii greco-romane).

b) *Perioada evului mediu*, de la căderea Imperiului Roman de Apus pînă la căderea Imperiului de Răsărit (476-1453). Pentru istoria generală din această perioadă sînt caracteristice așa procese ca migrațiunile barbare, expansiunea creștinismului, formarea relațiilor feudale. Pe acest fundal general are loc, îndeosebi în secolele XIII-XV, formarea statelor de tip feudal cu o administrație proprie acestei epoci.

c) *Perioada modernă*, de la căderea Imperiului Bizantin pînă la revoluția franceză (1453-1789). Pentru această perioadă este caracteristică formarea statelor unitare, cum sînt Franța, Anglia, Spania și altele, și instituirea formei absolutiste de administrare.

d) *Perioada contemporană*, cu începere de la 1789, anul săvîrșirii Marii Revoluții Franceze, pentru care este caracteristic începutul formării statelor democratice moderne pe fundalul apariției, evoluției și dezvoltării societății burgheze.

În *aspect național*, istoria administrației publice din Moldova, ca și din întreg spațiul românesc, a fost influențată de istoria universală și de aceea perioadele evoluției ei sînt aceleași, patru la număr: antică, medievală, modernă și contemporană. Dar cronologic ele nu corespund întocmai cu periodizarea universală a administrației publice, pornind de la particularitățile evoluției istoriei în spațiul românesc:

a) *Perioada antică* începe de la cele mai vechi știri despre popoarele trace, lăsate de scriitorii antici Strabon și Herodot, și pînă la 271, an în care Dacia este supusă de către barbari. Pentru această perioadă este caracteristică apariția la geto-daci a primelor formațiuni prestatale și statale timpurii cu caracter sclavagist.

b) *Perioada evului mediu*, de la 271 pînă la 1600. Pentru această perioadă sînt caracteristice năvălirile barbare și formarea în spațiul românesc a formațiunilor statale de tip feudal: Țara Românească, Țara Moldovei, precum și Transilvania.

c) *Perioada modernă*, de la 1600-1821, adică de la inițierea primei unități politice a statelor românești, realizată de Mihai Viteazul, și pînă la prima revoluție cu caracter democratic și național desfășurată sub conducerea lui Tudor Vladimirescu.

d) *Perioada contemporană*, cu începere de la 1821, pentru care este caracteristică formarea și dezvoltarea, pe de o parte, a statului român, dar și dezmembrarea lui teritorială, pe de altă parte, care a avut ca urmare instituirea în spațiul de la Est de Prut a unui sistem administrativ diferit de cel din spațiul românesc din dreapta Prutului.

După cum putem observa, istoria administrației publice românești are particularitățile sale în comparație cu istoria administrației publice universale, inclusiv în identificarea perioadelor prin care a trecut.

La rîndul său, istoria administrației publice din Moldova, inclusiv cea a spațiului de la Est de Prut, își are particularitățile sale față de celelalte areale românești, în virtutea evenimentelor istorice și situației geopolitice din acest teritoriu. Spațiul de la Est de Prut, fiind rupt în 1812 din trupul Țării Moldovei, a avut ulterior parte de un sistem administrativ diferit de cel tradițional. Perioada contemporană de evoluție a administrației publice în spațiul de la Est de Prut a fost condiționată de aflarea acestui spațiu teritorial în diferite structuri statale și regimuri politice, ceea ce nu a putut să nu influențeze asupra evoluției administrației publice din acest teritoriu.

1.3. Cercetarea științifică, studierea istoriei administrației publice – predispoziție pentru conceperea proceselor actuale din administrația publică

Istoria administrației publice se prezintă atît ca știință, cît și ca obiect de studiu. Este dificil a delimita componentul științific de cel didactic al istoriei administrației publice, ele aflîndu-se într-o strînsă interferență.

Cercetarea științifică a istoriei administrației este necesară pentru a cunoaște originea și legitățile de evoluție a administrației publice. Istoria administrației ca știință este o parte componentă a științei administrației, dar și a științei istorice. Cercetarea științifică a administrației în aspect istoric contribuie la stabilirea legităților de evoluție a ei, la studierea aspectelor care, în virtutea principiului istorismului, pot să verse lumină asupra unor procese actuale, care se desfășoară în administrația publică. Deci, cercetarea științifică a istoriei administrației nu este un scop în sine, dar o predispoziție pentru a concepe mai bine procesele actuale din administra-

ţia publică. Ştiinţa modernă n-a găsit o metodă de cercetare mai eficientă decît cea istorico-analitică. Aristotel, în acest sens, spunea: *„Un lucru se poate de studiat mai bine cînd îl cercetăm în devenirea lui continuă de la început"*.[4] Spre a ne da seama bine de o instituţie ajunsă la maturitate, nu este suficient s-o considerăm numai în această din urmă formă a sa, ci trebuie să căutăm a stabili şi diferite faze evolutive prin care a trecut pînă s-a închegat în felul în care se prezintă astăzi.

În realizarea acestui deziderat un loc important îl are *Istoria administraţiei publice* ca obiect de studiu. Cele cercetate de ştiinţa administraţiei publice în aspect istoric trebuie studiate şi răspîndite în rîndurile acelora care sînt preocupaţi în mod practic de administraţia publică, pentru a putea stabili o interlegătură între cele studiate şi cele desfăşurate în practica administrativă. În acest sens, studierea istoriei administraţiei publice devine necesară pentru funcţionarii publici, pentru toţi angajaţii Serviciului public, pentru acei care într-o formă sau alta promovează, prin ceea ce fac, activităţi administrative.

Ca obiect de studiu, în cadrul prezentului curs, *Istoria administraţiei publice din Moldova* cuprinde următoarele componente:

- Organizarea socială şi administrativă la geto-daci: formaţiunile statale timpurii, Statul Dac sub conducerea lui Burebista şi Decebal, continuitatea daco-romană şi formele de organizare politică şi administrativă la daco-romani.

- Organizarea şi funcţionarea sistemului tradiţional de administraţie publică în Moldova istorică: formarea şi evoluţia sistemului de administraţie în condiţiile Moldovei istorice în hotarele sale fireşti, ca rezultat al procesului de instituţionalizare statală.

- Implementarea sistemului rusesc de administraţie în spaţiul de la Est de Prut după anexarea forţată în 1812 a Basarabiei la Rusia: sistemul administrativ în etapa administraţiei provizorii, controversele autonomiei administrative, consolidarea sistemului rusesc de administrare şi transformarea Basarabiei în gubernie rusească.

- Restabilirea sistemului tradiţional de administraţie în Basarabia în cadrul Regatului Român: unirea Basarabiei cu România în 1918 şi procesul de unificare a sistemului de administraţie, succesiunea instituţiilor administrative de nivel provincial şi local.

- Implementarea sistemului sovietic de administraţie: formarea RASSM şi RSSM, structura şi funcţiile autorităţilor administraţiei publice de tip sovietic, controversele sistemului sovietic de administrare, premisele înlocuirii lui cu sistemul democratic de administraţie.

- Organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în condiţiile Republicii Moldova ca stat independent: destrămarea URSS, iniţierea constituirii şi evoluţia sistemului actual de administraţie publică.

Ansamblul instituţiilor şi proceselor administrative desfăşurate în aspect evolutiv constituie conţinutul prezentului curs. Fiind analizate prin prisma principiilor istorismului obiectiv şi obiectivismului istoric, studierea disciplinei respective are ca scop formarea unor poziţii şi concepţii realiste şi obiective privind originea şi evoluţia administraţiei publice din cele mai vechi timpuri şi pînă în zilele de astăzi.

1.4. Izvoarele *Istoriei administraţiei publice*

Vom constata că istoria, în general, şi istoria administraţiei publice, în particular, poate fi studiată numai în baza faptelor istorice, care ajung a fi cunoscute de către noi datorită izvoarelor istorice, care se împart, la rîndul lor, în izvoare nescrise (arheologice) şi izvoare scrise: literare, epigrafice, documentare, narative.

Pentru studiul istoriei administraţiei publice o mai mare importanţă au izvoarele scrise. Astfel, din ştirile istorice ale scriitorilor antici Herodot, Strabon aflăm despre organizarea socială a tracilor şi, în special, a geto-dacilor, despre funcţionarea la ei a instituţiilor statale timpurii.

O anumită contribuţie la cunoaşterea trecutului istoric, inclusiv în ceea ce priveşte organizarea socială şi politică a comunităţilor umane, au şi izvoarele epigrafice, care conţin ştiri despre anumite evenimente politico-militare, despre modul de viaţă al oamenilor, din care se pot afla şi informaţii privind organizarea socială şi administrativă a comunităţilor umane respective.

Pentru studierea istoriei administraţiei din epoca medievală şi din etapele ulterioare, o însemnătate deosebiă au izvoarele documentare, acte emise de diferite instituţii care furnizează ştiri despre viaţa comunităţilor umane, în general, şi despre viaţa administrativă, în particular. Izvoarele documentare pot fi interne, emise de unele instituţii din ţară, sau externe, emise de unele instituţii ale altor ţări, dar care conţin informaţii despre organizarea politică şi administrativă a Moldovei.

Importante ştiri privind viaţa politică şi administrativă se conţin şi în izvoarele narative, cum ar fi letopiseţele, cronicile, memoriile. Ele, ca şi

[4] Aristotel, *Statul Atenian*, Iaşi, Editura „Agora", 1992, pag.7.

izvoarele documentare, pot fi interne ori externe. Printre izvoarele narative interne cele mai vechi datează din secolul al XV-lea, cum ar fi: Letopisețul anonim, scris în timpul domniei lui Ştefan cel Mare, cronicile lui Macarie, Eftimie şi Azarie din Moldova istorică, urmate de letopisețele şi cronicile lui Grigore Ureche, Miron Costin, Ion Neculce şi alții.

O parte componentă şi foarte importantă a izvoarelor *Istoriei adminisrației publice* sînt studiile istorice efectuate în diferite etape istorice. În acest sens, vom menționa aportul adus de Dimitrie Cantemir prin întreaga sa operă, dar îndeosebi prin lucrarea *Descrierea Moldovei*, care are compartimente dedicate integral organizării politice şi administrative a Moldovei istorice.

Lucrări serioase au lăsat înaintaşii neamului nostru Mihail Kogâlniceanu, Alexandru Xenopol, Nicolae Iorga, Petre Panaitescu, Alexandru Boldur, Ştefan Ciobanu şi alții. Studiile lor conțin informații prețioase şi despre organizarea şi funcționarea administrației publice în spațiul românesc, inclusiv în cel de la Est de Prut.

Studierea specializată a istoriei administrației publice în Moldova a început mai recent, prin pregătirea şi editarea unor studii importante. Printre ele menționăm lucrarea „Istoria administrației publice din Moldova", autori M. Platon, S. Roşca, A. Roman, T. Popescu.[5] Este o primă lucrare de acest gen, care examinează evoluția administrației publice din Moldova cu începere din 1359 şi pînă în anul 1999.

O lucrare, nu mai puțin importantă, este şi cea a lui Alexandru Roman „Evoluția universală a sistemelor de administrare publică"[6], în care autorul analizează legitățile evoluției universale a administrației publice.

Printre lucrările specializate cu caracter fundamental se numără şi monografia autorului Sergiu Cornea „Organizarea administrativă a Basarabiei 1812-1917"[7], în care se analizează sistemul rusesc de administrație implementat în Basarabia în perioada indicată. Aceluiaşi autor îi aparțin şi un şir de articole dedicate istoriei administrației publice.[8] Cu unele studii privind istoria administrației publice vin şi aşa autori ca Maria Bulgaru[9], Aliona Niculiță[10], Elena Aramă[11], alți autori autohtoni.

Studii ample privind istoria administrației publice sînt realizate şi de autorii români Olimpiu Matichescu „Istoria administrației publice românești"[12] şi Olivian Verencea „Administrarea civilă română în Transnistria 1941-1944".[13]

În ultimul timp interesul față de investigațiile şi studiile în domeniul administrației publice a crescut simțitor. Şi aceasta nu este întîmplător. Cunoaşterea şi studierea obiectivă a sistemelor de administrație, care s-au succedat în trecut, permit conceperea mai adecvată a sistemului actual de administrație publică şi a acțiunilor de ajustare a lui la rigorile unei administrații moderne.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizați factorii care au contribuit la apariția şi evoluția administrației publice ca fenomen social.
2. Explicați caracterul evolutiv al administrației publice în aspect instituțional şi funcțional.

---

[5] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chişinău, 1999.

[6] Alexandru Roman, *Evoluția universală a sistemelor de administrare publică*, Chişinău, 1988.

[7] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei 1812-1917*, Cahul, 2003.

[8] Sergiu Cornea, *Administrarea provizorie a Basarabiei (1812-1818)* // Administrarea publică, 1997, nr. 3; *Organizarea administrativă a Basarabiei conform „Aşezămîntului constituirii regiunii Basarabia (1818)"* //Administrarea publică, 1998, nr. 3; *Autonomia provizorie a Basarabiei în cadrul României integrate (1918-1925)* // Administrarea publică, 1998, nr.1,2; *Instituția zemstvei în cadrul sistemului administrativ basarabean* // Administrarea publică, 2000, nr. 1; *Realizarea reformelor administrative în anii 60-70 ai sec. al XIX-lea, etapa finală a procesului de implementare în Basarabia a sistemului rusesc de administrare* // Administrarea publică, 2002, nr.1.

[9] Maria Bulgaru, *I. Tăutul: concepte social-politice* // Administrarea publică, 1994, nr.1 şi 2; *Ionică Tăutul, Probleme de organizare şi administrare statală* //Administrarea publică, 1994, nr.3.

[10] Aliona Niculiță, *Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec.al IX-lea* // Administrarea publică, 1995, nr.2

[11] Elena Aramă, *Din istoria administrației publice în Moldova medievală* //Administrarea publică, 1994, nr.3,4; 1995, nr 1.

[12] Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000.

[13] Olivian Verencea, *Administrarea civilă română în Transnistria 1941-1944*, București, 2000.

3. Formulaţi obiectul de studiu al disciplinei *Istoria administraţiei publice*, specificînd dimensiunea universală şi naţională a administraţiei publice.
4. Definiţi noţiunea de periodizare a istoriei administraţiei publice şi formulaţi criteriile conform cărora ea se efectuează.
5. Elaboraţi un tabel prin care să demonstraţi periodizarea administraţiei publice în aspect universal şi naţional şi daţi caracteristicile principale ale fiecărei perioade.
6. Comparaţi tabelul cronologic elaborat şi identificaţi similitudinile şi deosebirile periodizării istoriei administraţiei publice în aspect universal şi aspect naţional.
7. Argumentaţi necesitatea şi utilitatea cercetărilor ştiinţifice şi studierii istoriei administraţiei publice în raport cu procesele actuale din administraţia publică.
8. Evidenţiaţi componentele principale ale disciplinei *Istoria administraţiei publice din Moldova* ca obiect de studiu şi argumentaţi utilitatea lor în cadrul cursului studiat.
9. Clasificaţi izvoarele istoriei administraţiei publice şi caracterizaţi fiecare tip de izvor evidenţiind particularităţile caracteristice.
10. Descrieţi principalele izvoare bibliografice cu referire la istoria administraţiei publice în ordinea cronologică a apariţiei lor, caracterizîdu-le mai detaliat pe cele contemporane.

Literatura recomandată:

1. **Brăteanu Gheorghe**, *Tradiţia istorică despre întemeierea statelor româneşti*, Bucureşti, 1991.
2. **Ciobanu Ştefan**, *Basarabia*, Chişinău, 1993.
3. **Matichescu Olimpiu**, *Istoria administraţiei publice româneşti*, Bucureşti, 2000.
4. **Ojog Igor, Şarov Igor**, *Istoria românilor*, Chişinău, 1997.
5. **Panaitescu Petre**, *Istoria românilor*, Chişinău, 1991.
6. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999.
7. **Roman Alexandru**, *Evoluţia universală a sistemelor de administrare publică*, Chişinău, 1998.

II. ORGANIZAREA SOCIALĂ ŞI ADMINISTRATIVĂ LA GETO-DACI

„Lăsînd la o parte trecutul îndepărtat al geţilor,
întîmplările din vremea noastră sunt următoarele:
BOEREBISTAS, barbat get, luînd conducerea neamului său,
a ridicat pe oamenii aceştia ticăloşiţi de nesfîrşitele războaie
şi i-a îndreptat prin sobrietate şi ascultare de porunci,
aşa încît în cîţiva ani a întemeiat o mare stăpînire
şi a supus geţilor cea mai mare parte a populaţiilor vecine"

Strabon

Obiective:

Studierea organizării sociale şi administrative la geto-daci vă va permite:

- *cunoaşterea neamului tracilor, a procesului de evoluţie a organizării sociale a lor şi formarea primelor organizaţii statale timpurii la geto-daci;*

- *identificarea premiselor de unificare a geto-dacilor, studierea organizării şi funcţionării statului dac sub conducerea lui Burebista şi Decebal;*

- *evidenţierea particularităţilor şi caracterului progresist al organizării politice şi administrative a Daciei romane;*

- *familiarizarea cu formele de organizare socială a geto-dacilor liberi din spaţiul Carpato-Nistrean.*

2.1. Neamul tracilor, individualizarea geto-dacilor. Evoluția organizării sociale la geto-daci, formarea primelor organizații statale timpurii

Din cele mai vechi timpuri în spațiul geografic carpato-danubian-pontic au locuit neamurile tracice, despre care Herodot spunea că sînt cele mai numeroase, după indieni. Tracii s-au format pe substratul și pe bogata moștenire lăsată de triburile epocii neolitice, precum și sub influența unor pătrunderi etno-culturale răsăritene și din Europa Centrală și de Est. În cadrul numerosului neam tracic[14] se individualizează geto-dacii, o ramură nordică a tracilor.

Ei locuiau între Munții Haemus (Balcani) la sud, Carpați la nord, Tyras (Nistru) la răsărit și Cîmpia Panoniei la vest. În urma unui îndelungat proces istoric, geto-dacii evoluează în organizarea socială de la existența unor triburi separate, ce se bazau pe gospodăria naturală, la dezvoltarea relațiilor de schimb, care a înviorat evoluția social-economică a lor, dînd, în cele din urmă, naștere apariției surplusurilor de produse și diferențierii de avere, care are ca rezultat apariția aristocrației tribale ce își asumă dreptul de a se afla pe poziții social-economice privilegiate. Aceștia erau conducătorii militari. În așa fel, apare *democrația militară* care face legătura dintre democrația gentilică și societatea divizată în clase.

Din a doua jumătate a secolului al VII-lea și pînă în secolul al V-lea î.Chr. pe litoralul de vest al Mării Negre au fost întemeiate orașele-colonii grecești ca Histria, Gallatis, Olbia, Tomis, Tyras și altele, care au exercitat o influență benefică asupra societății geto-dace, accelerîndu-i dezvoltarea prin întreținerea relațiilor comerciale. Din secolul al IV-lea geto-dacii aveau în circulație moneta proprie. Intensele legături economice cu orașele grecești au contribuit la dezvoltarea de mai departe a geto-dacilor.

Diferențierea socială a condiționat schimbări în organizarea politică a geto-dacilor. Începînd cu secolul al IV-lea î.Chr., ei se unesc în mari uniuni tribale, unele dintre care evoluează în organizații statale timpurii. Unul dintre primii lor conducători militari a fost Dromichaites. El stăpînea teritoriul Moldovei, partea de nord-est a Munteniei și nordul Dobrogei.[15] Se consideră că Dromichaites ar fi avut reședința în cetatea Helis din sudul Moldovei.

Formațiunile statale timpurii întruneau prin natura lor și o formă organizatorico-administrativă adecvată democrației militare. Puterea supremă în orișice formațiune de acest fel aparținea „adunării poporului", constituită din bărbații capabili să poarte arme. Ea hotăra cele mai importante chestiuni din viața formațiunii statale, cum ar fi începerea unui război sau încheierea păcii, alegerea conducătorului, competențele căruia nu depășeau competențele adunării, pedeapsa cu moartea sau scutirea de pedeapsă. Odată cu consolidarea formațiunilor statale se observă o tendință de diminuare a rolului „adunării poporului" și de creștere a rolului conducătorilor militari, care purtau numele de bazileus sau rex.

2.2. Unificarea geto-dacilor. Statul dac sub conducerea lui Burebista și Decebal

În secolul I î.Chr. societatea geto-dacă ajunge la un nivel înalt de dezvoltare economică, datorită dezvoltării agriculturii, meșteșugăritului și negoțului. Progresele în domeniul producției au condiționat însemnate schimbări în plan social și politic.

Democrația militară și formațiunile statale timpurii cedează locul său noii organizări la nivel statal. Aceasta s-a făcut pe calea unificării triburilor geto-dacilor într-un singur stat. Procesul de unificare a fost condiționat de premise economico-sociale, fizico-geografice, etno-lingvistice, precum și de evenimente politico-militare interne și externe. Un factor important în consolidarea societății geto-dace și în efectuarea procesului de unificare și formare a statului dac îl constituie personalitatea lui Burebista, care în jurul anului 82 î.Chr. devine rege al acestui stat.

În prima perioadă a cîrmuirii sale, Burebista, cu sprijinul și ajutorul preotului Deceneu și în scopul menținerii ordinii în imensul său regat, a introdus unele obiceiuri noi, care se considerau niște reguli,

[14] După calculele efectuate de unii autori, numărul lor era mai mare de o sută (moesii, burii, carpii, costobocii, odrișii, tribalii, clobizii, terizii ș.a.).

[15] Igor Ojog, Igor Șarov, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, pag. 21.

numite *Belegines*. Ele reglementau, de fapt, organizarea cîrmuirii statului dac.

Conform acestor reguli, conducerea statului era concentrată în mîinile regelui. Pentru a consolida puterea centrală, o atenție importantă se acordă armatei, care se considera principala instituție statală, fiind scoasă de sub controlul conducătorilor de triburi și subordonată direct regelui.

Totodată, a fost creat un aparat de stat militaro-administrativ, cu ajutorul căruia se exercita autoritatea regelui asupra supușilor săi. El avea o ierarhie bine structurată, care începea de la Curtea regală și pînă la comandanții cetăților, numiți de rege. Tot din acest aparat făceau parte și funcționarii care supravegheau muncile agricole și colectarea dijmelor.

Triburilor geto-dace care constituiau statul dac le-a fost impusă și o organizare religioasă unică, fiind introdusă o ierarhie strictă a slujitorilor cultelor în frunte cu pontificul sprem Deceneu. Prin aceasta religia, pe lîngă funcțiile sale divine de toate zilele, mai diviniza regele și voința acestuia.

Cele expuse denotă că statul dac era o monarhie cu un pronunțat caracter militar, în cadrul căruia un rol deosebit îl juca preoțimea. În organizarea și funcționarea statului dac predominau tendințele centraliste. Cît privește caracterul statului lui Burebista, istoricii îl consideră stat sclavagist timpuriu, cu toate că sclavii, puțini la număr, nu erau forța principală de producere a bunurilor materiale, rol pe care continua să-l joace masa producătorilor liberi. Societatea dacă a oamenilor liberi nu era unitară. În secolele I î.Chr. - I d.Chr ea cunoștea împărțirea în nobili (tarabostes, pileati) și oameni de rînd (comati, capilati), care se aflau într-o situație de dependență, de aservire față de nobilime.

Forma de organizare a statului dac i-a permis lui Burebista să ducă o politică activă internă și externă, să consolideze societatea geto-dacă și să se impună, prin acțiunile și faptele sale, atenției Europei de atunci.

După moartea lui Burebista (anul 44 î.Chr.), în urma unui complot din partea aristocrației tribale geto-dace, care era nemulțumită de consolidarea puterii centrale, statul dac se divizează în cîteva formațiuni. Urmașii lui Burebista de pînă la Decebal[16] și celelalte căpetenii

[16] Cei mai importanți urmași ai lui Burebista pînă la Decebal au fost Deceneu, Comosicus, Cotiso, Dapix, Corilus, Durax și apoi Decebal.

geto-dace continuă politica regelui de apărare împotriva primejdiei romane. Aceasta face să se manifeste din nou tendințele de reunificare politică a geto-dacilor, proces care se desăvîrșește la sfîrșitul secolului I d.Chr. și este consolidat de Decebal (87-106).

Înconjurat de dușmani puternici, statul dac din timpul lui Decebal n-a putut obține întinderea pe care o avea pe timpul lui Burebista, ea fiind mai restrînsă din cauză că la nord pe pămînturile dacilor pătrunsese triburile germanice, în cîmpia Tisei s-au așezat sarmații iarigi, la est între cursul superior al rîurilor Nistru și Prut–sarmații roholani, iar geto-dacii de la sud de Dunăre fusese supuși de romani.

Cu toate acestea, statul dac nu era mai puțin puternic sub Decebal decît sub Burebista. Aceasta s-a produs datorită progreselor economice realizate în acest răstimp și, nu în ultimul rînd, datorită perfecționării sistemului de administrație. Decebal reintroduce un sistem centralizat de administrație, formînd un aparat militaro-administrativ de stat puternic, alcătuit dintr-o ierarhie de prefecți pe care el îi așeza în fruntea cetăților și districtelor, precum și în fruntea agriculturii. Această organizare administrativă îi permite lui Decebal să consolideze societatea geto-dacă, să completeze sistemul de fortificații, să reorganizeze și să înzestreze armata, lucruri foarte necesare din cauza creșterii pericolului roman. Decebal sporește, de asemenea, și rolul religiei în viața spirituală a geto-dacilor, în fruntea căreia stătea pontificul suprem Vezina.

Teritoriul Daciei reprezenta o mare valoare strategică în sistemul hotarelor romane, și aceasta va determina organizarea politică și administrativă ulterioară a geto-dacilor. Multiplele conflicte armate dintre daci și romani proveneau din tendințele expansioniste ale Imperiului Roman, cărora Decebal le opunea o rezistență serioasă. Cu toate acestea, în urma războaielor daco-romane din anii 85-89 și a păcii încheiate între Decebal și împăratul Domițian, regele dac devine rege clientelar al statului roman, iar ca rezultat al celor două războaie daco-romane din 101-102 și 105-106 are loc cucerirea Daciei de către Traian și transformarea ei în provincie romană. Aceasta a făcut să se schimbe organizarea politică și administrativă a geto-dacilor.

2.3. Organizarea politică şi administrativă a Daciei romane

După cum s-a menţionat deja, cu începere din 106 d.Chr. Dacia devine o provincie romană. Din punctul de vedere al organizării teritoriului, în componenţa Daciei romane intrau regiunea intramontană a Transilvaniei, cea a Banatului şi Oltenia. Muntenia şi sudul Moldovei au fost anexate după cucerirea romană la Moiesia Inferior. Partea centrală şi de nord a Moldovei, Maramureşul şi Crişana au rămas neocupate şi alcătuiau teritoriul dacilor liberi.

În organizarea administrativă a Daciei romane putem distinge mai multe etape. La început ea constituia o singură unitate administrativă. Avînd o aşezare învecinată nemijlocit cu hotarele Imperiului, Dacia făcea parte din categoria provinciilor imperiale, care erau conduse direct de împărat prin guvernatori din ordinul senatorial. Astfel, în fruntea provinciei romane Dacia se afla un trimis al împăratlui care purta titlul de legatus Augusi pro praetore. El avea atribuţii militare, administrative şi juridice, pe care le exercita din numele împăratului.

O altă etapă în organizarea administrativă a Daciei romane este condiţionată de tulburările şi răscoalele dacilor autohtoni şi incursiunile sarmaţilor ce au loc după moartea lui Traian în 117. În scopul unei mai bune organizări administrative şi militare, noul împărat Hadrianus, în anii 118-119, împarte Dacia în două unităţi administrative: Dacia Superior şi Dacia Inferior.[17]

Au intervenit schimbări şi în ceea ce priveşte conducerea provinciei. Dacia Superior era condusă de un legatus Augusti de rang pretorian, adică numit dintre foştii pretori. El era ajutat de un procurator care avea atribuţii financiare, fiscale, asigura plata soldei pentru armată şi cheltuielile pentru întreţinerea administraţiei provinciei.

Dacia Inferior era condusă de un procurator Augusi prezidial din ordinul cavalerilor. Pe lângă atribuţiile financiare, administrative şi judecătoreşti, el mai era şi comandantul trupelor armate din provincie.

Ultima reorganizare administrativă a Daciei a avut loc în anul 168, fiind înfăptuită de Marcus Aurelius. De această dată ea a fost împărţită în trei provincii: Dacia Porolisensis, Dacia Apulensis şi Dacia Malvensis. Cea mai importantă era provincia situată în centru, Dacia Apulensis, condusă de un legatus Augusti pro praetore cu sediul la Apulum. Acesta avea superioritate faţă de procuratorii celorlalte două provincii, în primul rînd în aspect militar, fapt care îi permitea să exercite un rol deosebit în consiliul celor trei provincii dacice constituit la Apulum şi ulterior mutat la Sarmizegetusa. Ca guvernator al celor trei Dacii el se numea legatus Augusti pro praetore trium Daciarum. Aceasta confirmă faptul că, deşi constituite aparte, cele trei provincii formează o unitate, pusă sub jurisdicţia civilă, juridică şi militară a legatului consular. Organizarea administrativă respectivă s-a păstrat pînă la sfîrşitul stăpînirii romane.

Organizarea administrativă a teritoriului Daciei s-a efectuat în conformitate cu regulile obişnuite existente în Imperiul Roman. Şi aceasta se referă nu numai la organizarea generală a teritoriului provinciei, dar şi la unităţile administrative din cadrul teritoriului. Aşezările întemeiate în Dacia se împart, după modul lor de organizare, în oraşe, sate şi aşezări întemeiate în jurul castrelor numite cabae.

Primul oraş întemeiat în Dacia după cucerirea romană a fost Sarmizegetusa. El a fost întemeiat printr-o adevărată colonizare, pe un loc unde nu a existat anterior vreo aşezare mai veche. Cu toate că conducerea Daciei s-a înfăptuit o perioadă din Apulum, Sarmizegetusa a fost tot timpul adevărata metropolă politică, religioasă şi culturală a provinciei. Aici se convoca Consilium Dacium Trium, care era alcătuit din reprezentanţii oraşelor şi localităţilor rurale. Adunarea se convoca în fiecare an şi lua în discuţie cele mai importante treburi ale provinciei, supraveghea activitatea diferitor funţionari, alegea preotul provinciei. Sarmizegetusa romană a cunoscut o dezvoltare urbanistică activă, numărul locuitorilor ei fiind evaluat la cincisprezece-douăzeci mii de persoane.

Oraşele din Dacia romană erau de două categorii: *municipium* şi *colonia*, titluri acordate de împărat. La titlul de colonia puteau pretinde aşezările în care se afla un număr mai mare de cetăţeni romani şi care cunoscuseră o dezvoltare mai deosebită.

În aspect administrativ oraşele aveau un consiliu de conducere numit *Ordo decurionum*, alcătuit din *decurioni* aleşi anual, în frunte cu un magister. Acesta răspundea de întreaga conducere a oraşului. În afară de aceasta, mai erau cîteva categorii de magistraţi care aveau

[17] În componenţa Daciei Superior intrau Banatul şi Transilvania, iar în Dacia Inferior – Oltenia de astăzi.

niște responsabilități speciale, cum ar fi: *edilii*, în sarcina cărora era pusă îngrijira pieţelor, a străzilor şi a clădirilor publice, asigurarea ordinii, aprovizionarea publică; şi *cvestorii*, în sarcina cărora intra administrarea bunurilor şi finanţelor publice ale oraşului. Magistraţii şi membrii consiliului de conducere erau aleşi numai din rîndurile cetăţenilor mai înstăriţi.

Un rol important în viaţa oraşelor îl aveau şi organizaţiile religioase cu preoţi de diferite categorii: pontificus, flamices, sacerdotes, augureş, care deserveau cultele divinităţilor romane şi cultul împăratului.

O altă unitate teritorială din Dacia romană erau satele, care purtau denumirea de *pagi* şi *vici*. *Pagi* erau numite comunele rurale alcătuite pe teritoriul Coloniei Sarmizegetusa. Ele erau conduse de cîte un magistru care era ân acelaşi timp decurion al Sarmizegetusei. *Vici* erau comunele rurale mai mici, organizate tot după modelul roman, în care locuiau atît colonişti, cît şi populaţie autohtonă. O parte a populaţiei autohtone din ţinuturile mai îndepărtate de centrele populate trăia în cătune, care nu aveau organizare comunală de tip roman, păstrînd formele vechi de organizare în obşti.

Aceasta ne vorbeşte despre faptul că organizarea administrativă a Daciei îmbina în sine unitatea sistemului administrativ impus provinciilor în epoca imperială cu existenţa unor particularităţi privind conducerea şi administraţia provinciei, precum şi organizarea teritoriului ei.

În cadrul sistemului de administrare din Dacia romană un loc aparte îl ocupa organizarea armatei, care era alcătuită din legiuni şi trupe auxiliare pe baze permanente şi din unele formaţiuni temporare. Legiunile erau alcătuite numai din cetăţeni romani. O legiune era constituită din zece cohorte, împărţite în centuri. Comandantul legiunii purta denumirea de legatus legionis Augusti şi era numit de împărat dintre membrii senatorilor. După el urmau tribunii, centuriones, prinsipales, ofiţeri şi subofiţeri de carieră.

Trupele auxiliare se recrutau din rîndurile locuitorilor provinciei care aveau cetăţenie romană, însă erau organizate după sistemul roman, fiind conduse de ofiţeri şi subofiţeri romani.

Multiplele interese de ordin economic, politic şi militar pe care le avea Imperiul faţă de Dacia a condiţionat aplicarea în provincie a dreptului roman: dreptul civil şi dreptul ginţilor, o dimensiune esenţială a administraţiei publice şi un suport juridic important al ei. Dreptul aplicat în Dacia romană avea un caracter statutar definind

concret statutul categoriilor de persoane şi indentificînd drepturile politice şi civile (ius civile), dreptul de a încheia acte juridice (ius commercii), dreptul de a încheia o căsătorie (ius cannubii), dreptul de înrolare în armată (ius militiae), dreptul de a alege (ius suffragii) ş. a. Romanii admiteau aplicarea în provinciile cucerite, inclusiv în Dacia, şi a dreptului local al autohtonilor cu condiţia că el nu contravine instituţiilor de drept roman.

Astfel, organizarea administraţiei în Dacia romană a fost influenţată de procesul de romanizare a provinciei care, la rîndul său, a fost stimulat de sistemul administrativ constituit în provincie.

2.4. Forme de organizare socială a geto-dacilor liberi din spaţiul Carpato-Nistrean

După cum s-a menţionat mai sus, nu tot teritoriul Daciei a fost inclus în provincia romană. În Muntenia şi Moldova, stăpînirea romană se limita la o simplă pază militară a drumurilor, dar fără colonizări şi administraţie civilă. Romanii au renunţat, din cauza dificultăţilor cu care se confruntau, la planurile de înglobare a Munteniei şi sudului Moldovei în sistemul administrativ al imperiului.

Aici s-a menţinut populaţia getică care trăia în formele vechii sale orînduiri şi plătea tribut administraţiei Moiesiei Inferior. Contactele cu reprezentanţii civilizaţiei romane au facilitat însuşirea şi preluarea de către geto-dacii extraprovinciali a unor componente ale modului de viaţă roman.

O situaţie aparte aveau în această perioadă şi teritoriile Carpato-Nistrene, Maramureşul şi Crişana, care erau locuite de geto-dacii liberi. Sub acest nume este cunoscută acea parte a poporului dac, care n-a ajuns sub stăpînirea romană. În bazinul rîului Nistru (Tyras) trăiau tirageţii, în partea centrală şi de nord a Moldovei – costobocii şi carpii, la Dunărea de Jos – geţii, crobizii, besii şi tribalii, în Crişana şi Maramureş – dacii mari.

Atît izvoarele literare, cît şi descoperirile arheologice arată că geto-dacii liberi, care sînt numiţi şi „mărginaşi", în sensul vecinătăţii lor cu provincia romană, au convieţuit în anumite regiuni cu sarmaţii şi cu unele neamuri germanice, cultura materială şi spirituală a lor fiind continuu influenţată de civilizaţia romană. Deşi geto-dacii liberi

au venit în contact cu aceleaşi grupuri de populaţii, situaţia lor diferă de la o regiune la alta datorită raporturilor care au existat între ei şi grupurile de populaţii susamintite. Astfel, în Moldova, carpii au reuşit să-şi menţină independenţa faţă de romani şi, organizaţi într-o puternică uniune tribală, au dominat pe sarmaţii pătrunşi în teritoriul lor şi au atacat în repetate rînduri Imperiul Roman. În nordul Moldovei şi în zonele adiacente din nord şi est locuiau, după cum s-a menţionat deja, costobocii, care au asimilat foarte multe elemente de cultură romană provincială. În schimb, geto-dacii liberi din vest, din Crişana, n-au avut aceleaşi condiţii ca cei din Moldova. Situaţi între romani şi iazigi şi strîmtoraţi în acţiunile lor şi de unii şi de ceilalţi, au trebuit să recunoască fie hegemonia romanilor, fie pe cea a sarmaţilor. Aceştia din urmă i-au dominat nu atît prin numărul mare, cît mai ales pe plan politic şi militar în calitatea lor de triburi clientelare ale Romei.

Relaţiile dintre geto-dacii liberi şi Dacia romană au cunoscut atît perioade paşnice exprimate în relaţii comerciale intense, cît şi perioade războinice. Astfel, în secolele II-III sînt menţionate cîteva incursiuni ale triburilor geto-dacilor liberi în Dacia romană şi Moiesia Inferior. În anul 117, în legătură cu tulburările şi situaţia gravă a provinciei romane, condiţionate de moartea împăratului Traian, se menţionează un adevărat „război dacic" cu participarea altor triburi conlocuitoare şi a autohtonilor din interiorul provinciei romane.

Organizarea socială a dacilor liberi din această perioadă e caracteristică prin existenţa unor puternice uniuni de triburi aflate la faza democraţiei militare. Aflarea lor în nemijlocită apropiere şi contactele întreţinute cu provincia romană au condiţionat un anumit grad de romanizare a dacilor liberi, ceea ce a influenţat ulterior şi organizarea lor socială, politică şi administrativă. Procesul de simbioză daco-romană pentru dacii liberi a avut unele particularităţi care au fost condiţionate de vecinătatea cu Imperiul Roman, şi nu de încorporarea nemijlocită în cadrul lui.

Spre sfîrşitul perioadei antice, geto-dacii liberi şi ceilalţi traci din nord-est se pare că au fost parţial absorbiţi de triburile sarmatice şi germanice, dar conştiinţa etnico-socială a lor nu a fost extirpată, ea se menţine în forme latente, reapare peste veacuri, facilitînd activ procesul continuităţii daco-romane.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi neamul tracilor din spaţiul carpato-danubian-pontic şi identificaţi rolul acestora în evoluţia civilizaţiei europene.
2. Caracterizaţi spaţiul geografic în care s-a petrecut procesul de individualizare a geto-dacilor şi instituirea primelor formaţiuni prestatale şi statale timpurii.
3. Expuneţi premisele de unificare a geto-dacilor şi argumentaţi cracterul progresist al acestui proces din punctul de vedere al organizării sociale.
4. Elaboraţi un tabel prin care să elucidaţi în aspect comparativ sistemul administrativ în statul dac sub conducerea lui Burebista şi sub cîrmuirea lui Decebal.
5. Analizaţi principalele etape în organizarea politică şi administrativă a Daciei romane şi evidenţiaţi particularităţile fiecereia dintre ele.
6. Clasificaţi categoriile de oraşe din Dacia romană, analizaţi sistemul lor administrativ şi argumentaţi caracterul progresist al acestui sistem.
7. Nominalizaţi tipurile de sate din Dacia romană, descrieţi formele de administraţie a acestora şi comparaţi-le cu sistemul de administraţie a oraşelor.
8. Identificaţi locul pe care îl ocupa organizarea armatei în sistemul de administraţie din Dacia romană, indicaţi tipurile de formaţiuni şi categoriile de militari.
9. Evidenţiaţi şi caracterizaţi dimensiunile aplicării în provincie a dreptului roman şi argumentaţi semnificaţia procesului general de romanizare a Daciei.
10. Comparaţi formele de organizare socială a dacilor liberi din spaţiul Carpato-Nistrean cu sistemul administrativ al Daciei romane.

Literatura recomandată:

1. **Crişan I. H.**, Civilizaţia geto-dacilor, Bucureşti, 1993.
2. **Daicoviciu H.**, *Dacii*, Chişinău, 1991.
3. **Eliade Mircea**, *Istoria credinţelor şi ideilor religioase*, Chişinău, 1992.
4. **Hîncu Ion**, *Cetăţi antice şi medievale timpurii din Republica Moldova*, Chişinău, 1993.

5. **Matichescu Olimpiu**, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, pag.11-32.
6. **Ojog Igor, Șarov Igor**, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, pag. 20- 38.
7. **Panaitescu Petre**, *Istoria românilor*, Chișinău, 1991.
8. **Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999.
9. **Postică Gheorghe**, *Civilizația veche românească*, Chișinău, 1995.

III. CONTINUITATEA DACO-ROMANĂ, FORMELE DE ORGANIZARE SOCIALĂ ȘI ADMINISTRATIVĂ ÎN PERIOADA ANTERIOARĂ FORMĂRII STATULUI MEDIEVAL MOLDOVA

„Un popor care nu își cunoaște istoria este ca un copil care nu își cunoaște părinții. Cunoscînd istoria, eroii, tradiția ne facem mai sociabili, mai altruiști, mai iubitori de om și viață"

Nicolae Iorga

Obiective:

Examinarea perioadei anterioare formării statului medieval Moldova în contextul continuității daco-romane va contribui la:

- perceperea situației din spațiul dacic după retragerea romanilor și, respectiv, a procesului de consolidare a comunităților dacilor liberi și a factorilor care au influențat acest proces;

- familiarizarea cu Obștea sătească ca formă de organizare socială și administrativă în spațiul dacic din perioada prestatală;

- cunoașterea procesului de evoluție în secolele IX-XII a cnezatelor și voievodatelor ca formațiuni teritoriale și politice de tip feudal;

- estimarea factorilor de unificare a voievodatelor în secolele XIII-XIV și a tendințelor spre formarea voievodatului unic.

3.1. Situaţia din spaţiul dacic după retragerea romanilor. Consolidarea comunităţilor dacilor liberi, factorii care au influenţat acest proces

În anul 271 d.Chr. romanii, sub presiunea năvălirilor barbare, se retrag din Dacia. Retragerea romanilor din Dacia n-a însemnat sfîrşitul procesului de romanizare. Acesta a continuat prin influenţa de la sud, din partea Imperiului Roman, iar ulterior din partea celui romano-bizantin şi prin romanizarea dacilor liberi de către populaţia deja romanizată de pe teritoriul fostei provincii. Ca rezultat, pe teritoriul Daciei a vieţuit o populaţie romanizată, daco-romanii.

Cu toate că teritoriile cucerite de Traian au fost abandonate de Imperiu, romanii au continuat vechea politică de supraveghere a populaţiei din nemijlocita lui apropiere. Aceasta a condiţionat în Dacia o circulaţie continuă de oameni şi de bunuri materiale, ce contribuie la consolidarea comunităţilor dacilor liberi, deja influenţaţi de romanitate. Astfel, carpii, de exemplu, au format în secolul al III-lea o puternică uniune de triburi, care a devenit un factor politico-militar important în relaţiile cu romanii.

Asupra organizării sociale şi administrative a daco-romanilor din această perioadă au influenţat aşa procese ca valurile migratoare ale popoarelor nomade.[18] Primele valuri migratoare pe teritoriul Daciei datează din secolele III-IV (goţii, hunii, gepizii, avarii), următorul val de migratori s-a abătut în secolele VI-VII (slavii), iar ultimele valuri – în secolele IX-X (maghiarii, pecenegii, cumanii).

[18] Petre P. Panaitescu distinge trei grupuri mari de năvălitori, deosebite ca rasă şi neam. Cel dintîi este grupul popoarelor germanice, venite asupra Imperiului Roman din Peninsula Scandinavia şi din Germania de azi: goţii (vizigoţii şi ostrogoţii), gerizii, vandalii, francii, longobarzii; al doilea era grupul popoarelor mongolice de rasă galbenă venite dinspre munţii Ural şi Altai: hunii, avarii, bulgarii, mongolii, pecenezii, gumanii, tătarii şi turcii; al treilea este grupul popoarelor slave: sîrbii, bulgarii, ruşii, cehii, polonii. Multe dintre aceste popoare au trecut prin Dacia, care era pentru ele un loc de trecere către Imperiul de Răsărit şi spre Constantinopol. (A se vedea: P. Panaitescu, *Istoria românilor*, ediţia a VI-ea, Bucureşti, 1990, pag. 39-40).

Un alt proces care a influenţat organizarea socială şi administrativă a daco-romanilor a fost creştinarea daco-romanilor şi răspîndirea creştinismului, în rîndurile lor, pe parcursul secolelor IV-VI. Aceasta a contribuit la formarea unui mediu cultural şi ritualic care a influenţat benefic populaţia daco-romană.

Un proces foarte important, care şi-a lăsat amprenta asupra evoluţiei vieţii sociale şi organizării administrative la daco-romani, l-a constituit şi mutarea centrului economic de la oraş la sat şi răspîndirea tot mai largă a populaţiei din Dacia în mediul rural. Sistemul de ocupaţii şi încadrarea populaţiei în mediul economic corespunzător a condiţionat şi formele de organizare socială practicate de daco-romani.

Astfel, după retragerea romanilor, în spaţiul dacic se observă, în pofida tuturor piedicilor cu care se confrunta populaţia daco-romană, o continuitate a spiritului romanic prin modul de producţie practicat, prin organizarea vieţii sociale şi, respectiv, administrative a comunităţilor de oameni din acest spaţiu.

3.2. Obştea sătească – formă de organizare socială şi administrativă

Continuitatea daco-romană îşi găseşte expresie în mai multe sfere ale vieţii economice, sociale, culturale, inclusiv în organizarea administrativă. Forma de organizare socială şi administrativă la daco-romani este *Obştea sătească*, care îşi afirmase viabilitatea încă în timpul stăpînirii romane.

Obştea sătească era o comunitate reunită pe un hotar ce asigura îndeplinirea tuturor îndeletnicirilor străvechi ale oamenilor: păstorit, agricultură, pescuit, vînătoare, „industrie" casnică. Aceste sate, căci aceasta era Obştea, aveau un teritoriu alcătuit prin alipirea, adesea la distanţe mari, a unor zone deosebite de muncă. Satele aveau parte la munte, la pădure, la ape, la păşune, la livezi, la cîmpul de cultivat, la vatra satului. Săteanul avea dreptul de folosinţă la toate părţile ce alcătuiau această moşie, în calitatea sa de component al cetei satului. Din teritoriul satului anumite părţi aparţineau familiilor, alte părţi erau folosite în comun. Astfel, cîmpul cu ogoarele cultivate erau în stăpînire individuală a familiilor, dar în acelaşi timp era o stăpînire

comună a Obştii, deoarece aceste loturi agricole se schimbau periodic prin tragerea la sorţi.

În acest sens putem spune că Obştea sătească era o comunitate teritorială bazată pe proprietatea colectivă asupra pămîntului şi pe gospodăria parcelară, individuală, a familiilor. Aceasta însemna că comunitatea avea un drept de stăpînire asupra pămîntului „de-a valma", adică la grămadă. În acelaşi timp, unele părţi ale moşiei puteau trece, cu aprobarea Obştii, în stăpînire şi folosinţă personală, Obştea păstrînd asupra lor dreptul de supraveghere şi control. Stăpînirea comună se menţinea asupra păşunilor, apelor şi pădurilor.

Normele privind proprietatea în cadrul Obştii săteşti au determinat şi relaţiile de muncă, care prevedeau participarea membrilor ei la repartizarea cîmpurilor, stabilirea culturilor ce urmau a fi crescute potrivit asolamentului bienal sau trienal, precum şi distribuirea produselor pentru consumul personal al membrilor Obştii şi pentru fondul de rezervă.

Normele privind proprietatea şi relaţiile de muncă existente în cadrul Obştii săteşti făceau ca toţi membrii ei să fie egali în drepturi. Egalitatea în drepturi se manifesta şi în relaţiile de familie, fiind raportată la stabilirea succesiunii, la asumarea obligaţiunilor de întreţinere reciprocă dintre soţi, precum şi dintre părinţi şi copii.

Obştea sătească era omogenă din punct de vedere social şi reprezenta o societate democratică bazată pe principii elective, întrucît îşi alegea ea însăşi organele de conducere şi în consecinţă se autoadministra. Organele administrative ale Obştii săteşti erau:

Adunarea megieşilor, compusă din membrii stăpînitori „de-a valma" ai pămîntului Obştii, care avea dreptul să discute şi să rezolve toate problemele comunităţii umane respective, legate de asigurarea derulării normale a vieţii comunitare.

Sfatul oamenilor buni şi bătrîni, care era ales dintre megieşi şi avea sarcina să discute şi să rezolve problemele judiciare, avînd la bază experienţa de viaţă a membrilor săi şi în conformitate cu obiceiul pămîntului. Acest sfat se putea pronunţa pentru diferite pedepse, uneori chiar şi pentru excluderea din Obşte a membrilor găsiţi vinovaţi.

Juzii sau cnezii erau conducători cu atribuţii administrative şi militare, avînd obligaţiunea să organizeze apărarea teritoriului Obştii

de agresiunile externe, precum şi respectarea ordinii interne din comunitate. Ei aveau şi unele sarcini judecătoreşti.

Cîteva Obşti săteşti aşezate în regiuni cu o configuraţie geografică şi economică unitară puteau forma uniuni de obşti. În cadrul uniunilor, obştile săteşti îşi păstrau organele lor de conducere, dar pentru rezolvarea problemelor comune ale uniunii constituiau, prin desemnarea reprezentanţilor săi, un Sfat al Uniunii.

În aşa fel, Obştea sătească avea ca bază economică proprietatea comună asupra pămîntului, iar organizarea socială şi administrativă se realiza sub formă de autoadministrare prin organele proprii, formate de însăşi membrii Obştii.

3.3. Cnezatele şi voievodatele – formaţiuni teritoriale şi politice de tip feudal, evoluţia lor în secolele IX-XII

Dezvoltarea economică şi evoluţia socială a comunităţilor daco-romane condiţionează, cu timpul, adîncirea diferenţierilor sociale în cadrul obştii săteşti şi constituirea unor grupe şi clase sociale noi, precum şi întemeierea, în baza Uniunilor de Obşti, a formaţiunilor teritoriale mai mari, astfel dînd naştere, începînd cu secolul al IX-lea, unor formaţiuni politice de tip feudal, cum au fost cnezatele şi voievodatele.

Procesul de dezintegrare a obştilor şi de diferenţiere socială s-a produs prin ridicarea din rîndul Obştii a unor stăpîni mai puternici şi mai bogaţi, care de la o vreme ajung să-i domine pe ceilalţi părtaşi ai Obştii, creîndu-le obligaţii de muncă şi de dijme faţă de dînşii. O altă cale de formare a clasei stăpînitoare a constituit-o aşezarea la sate a unor stăpîni, din rîndurile populaţiilor migratoare, inclusiv a slavilor. Nu întîmplător cea mai veche denumire a membrilor clasei stăpînitoare este aceea de cneaz, termen de origine slavonă, dar care este dublat de termenul de origine latină: jude sau judeţ. Cnezii (juzii) formau o pătură arhaică de stăpîni de sate care, din cauza lipsei de privilegii pentru pămînturile lor, ajung mai tîrziu să fie, la rîndul lor, supuşi nobilimii privilegiate a statului feudal.

Acest proces a fost însoţit de constituirea marii proprietăţi funciare şi de formarea celor două clase principale ale societăţii feudale: clasa feudalilor, care erau proprietari de pămînt şi stăpîni ai satelor, şi clasa ţărănimii dependente, care era aservită de feudal. De rînd cu

aceasta s-au păstrat şi unele comunităţi săteşti neaservite, care cuprind de-a lungul evului mediu ţărănimea liberă.

Astfel, în secolele IX-X se intensifică procesul de constituire a aristocraţiei feudale, ceea ce semnifica începutul perioadei timpurii a feudalismului, proces ce va continua în secolele XI-XII prin consolidarea relaţiilor feudale în cadrul unor formaţiuni politice locale.

În aceste condiţii, organele administrative, create de comunităţi pentru a servi interesele obşteşti, se transformă treptat în stăpîni. Astfel se evidenţiază, în acest sens, cnezii şi voievozii. Apariţia cnezilor şi voievozilor a accelerat procesul de feudalizare şi a condus, în cele din urmă, la cristalizarea clasei feudale, prin unirea cnezatelor în voievodate în frunte cu un voievod. Organizarea socială a voievodatelor, întinderea lor teritorială, bogăţiile de care dispuneau mărturisesc despre evoluţia treptată a formaţiunilor prestatale spre unificare şi întemeierea statului unic.

3.4. Tendinţele de unificare a voievodatelor în secolele XIII-XIV, factorii care au influenţat acest proces

Dezvoltarea economică a voievodatelor, existenţa problemelor comune interne şi externe impunea, în mod obiectiv, necesitatea unificării acestora şi instituirii unei formaţiuni statale.

Asupra acestui proces au influenţat premisele interne de ordin economic şi social, cum ar fi: instituirea proprietăţii funciare şi formarea relaţiilor feudale, necesitatea protejării averii acumulate de diferitele pături sociale, reglementării relaţiilor dintre aceste pături, apărării centrelor de comerţ intern, necesitatea valorificării economice a noilor terenuri agricole şi altele.

Asupra acestei stări a influenţat şi dominaţia, cu începere din 1241, în ţinuturile de la sud şi est de Carpaţi, a tătaro-mongolilor, dominaţie variabilă ca intensitate care va dura pînă în a doua jumătate a secolului al XIV-lea. Slăbirea treptată a dominaţiei tătare la sfîrşitul secolului al XIII-lea a înviorat puţin viaţa economică din aceste teritorii, a făcut posibilă apariţia unor tîrguri importante, îndeosebi de-a lungul drumului comercial care trecea prin Moldova şi unea regiunile

transcarpatice cu Marea Neagră: Baia, Tîrgul Siretului, Suceava, Chilia, Cetatea Albă.

Stăpînirea căpeteniilor locale, a cnezilor şi voievozilor pe teritoriul de la est de Carpaţi capătă în prima jumătate a secolului al XIV-lea toate caracteristicile unei puteri feudale. Voievodatele reprezentau forma de organizare a puterii feudale şi devin, odată cu dezvoltarea societăţii, tot mai întinse şi mai puternice, evoluînd spre voievodatul unic. Acest proces a fost favorizat atît de factorii interni, exprimaţi prin dezvoltarea economică, socială, politică, precum şi de condiţiile externe existente în acel timp, legate de necesitatea de a lupta cu cotropitorii străini şi în special cu tătarii.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi situaţia din spaţiul dacic după retragerea romanilor şi analizaţi procesele care au influenţat asupra organizării sociale şi administrative a daco-romanilor.
2. Caracterizaţi Obştea sătească ca formă de organizare socială şi administrativă la daco-romani şi argumentaţi în ce consta viabilitatea ei.
3. Analizaţi baza economică a Obştii săteşti şi evidenţiaţi formele de manifestare a proprietăţii şi relaţiilor de muncă în cadrul ei.
4. Clasificaţi şi caracterizaţi organele administrative ale Obştii săteşti, evidenţiind atribuţiile fiecărui organ în parte.
5. Estimaţi rolul uniunilor de obşti şi evidenţiaţi organele lor de conducere.
6. Evidenţiaţi rolul cnezatelor şi voievodatelor ca formaţiuni teritoriale şi politice de tip feudal.
7. Expuneţi semnificaţia procesului de constituire a marii proprietăţi funciare şi arisocraţiei feudale în secolele IX-XII şi argumentaţi influenţa lui asupra întemeierii formaţiunilor politice locale.
8. Argumentaţi caracterul obiectiv al procesului de evoluţie treptată a formaţiunilor prestatale spre unificare.
9. Explicaţi în ce constau tendinţele de unificare a voievodatelor în secolele XIII-XIV şi sub influenţa căror factori s-a desfăşurat acest proces.
10. Elaboraţi un tabel tematico-cronologic în care să fie sistematizat procesul de evoluţie şi unificare a cnezatelor şi voievodatelor.

Literatura recomandată:

1. **Ioniță I.**, *Din istoria și civilizația dacilor liberi*, Iași, 1982.
2. **Matichescu Olimpiu**, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, pag.33-52.
3. **Ojog Igor, Șarov Igor**, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, pag.39- 47.
4. **Panaitescu Petre**, *Obștea sătească în Țara Românească și Moldova. Epoca feudală*, București, 1964.
5. **Stoicesu Nicolae, Hrubețiu Ion**, *Continuitatea daco-romanilor în istoriografia română și străină*, București, 1984.
6. **Stoicesu Nicolae**, *O falsă problemă istorică – discontinuitatea poporului român pe teritoriul strămoșesc*, București, 1993.
7. **Teodor D.**, *Creștinismul la est de Carpați*, Iași, 1991.

IV. ÎNTEMEIEREA STATULUI MEDIEVAL MOLDOVA, INSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA SISTEMULUI TRADIȚIONAL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

„Din dezvoltarea voievodatului de pe apa Moldovei
cuprinzînd la sine mai tîrziu și voievodatul Șepeniților,
de pe Prutul Superior pînă la Nistru,
a ieșit Țara Moldovei. Această țară, apoi,
cuprinzînd în organizația sa treptat, dar repede,
toate alcătuirile voievodale de pe întregul cuprins
dintre Carpați și Nistru pînă la gurile Dunării și Marea Neagră"

I. Zablorovschi

Obiective:

Posedarea cunoștințelor privind întemeiera statului medieval Moldova va contribui la:

- evidențierea premiselor și identificarea etapelor de constituire a statului medieval Moldova în contextul tendințelor de unificare a voievodatelor;

- analiza structurii sociale a populației, a formelor de proprietate și influența acestora asupra organizării politice și administrative a Moldovei istorice;

- conceperea procesului de evoluție a organizării teritoriului țării și extinderii lui în contextul instituționalizării statale;

- familiarizarea cu suporturile juridice ale procesului de instituționalizare, organizare și evoluție statală și utilizarea lor în studierea istoriei administrației publice.

4.1. Premisele şi etapele constituirii statului medieval Moldova

Evoluţia vieţii economice şi organizării sociale a voievodatelor ca formaţiuni teritoriale de tip feudal, transformările în modul de producţie şi în felul conviețuirii socioculturale a comunităților de oameni au creat premisele pentru formarea statului medieval Moldova.

În procesul de întemeiere a statului medieval Moldova deosebim mai multe etape. Spre mijlocul secolului al XIV-lea, Ludovic de Anjou, regele maghiar, începe o acţiune de proporţii în scopul înlăturării presiunii tătare. În anii 1352-1353, el extinde zona de dominaţie maghiară pe teritoriul de la est de Carpaţi prin constituirea în acest teritoriu a unei mărci militare în frunte cu Dragoş, un dregător al regatului, care avea merite în lupta împotriva tătarilor şi care a fost acceptat de căpeteniile politice locale. Stăpînirea lui Dragoş, cu oraşul Baia drept capitală, poate fi considerată Moldova mică, care nu era încă un stat pe deplin organizat, dar mai mult o formaţiune cu funcţii de apărare, care era dependentă de Regatul Maghiar

A doua etapă ţine de personalitatea şi activitatea lui Bogdan, un voievod din Maramureş, care opunea rezistenţă politicii duse de regii maghiari de a înlocui organizarea voievodatelor cu comitatele, menite să dea mai multă unitate regatului. Fiind înfrînt în acţiunile sale, Bogdan s-a alăturat mişcării din Moldova îndreptată împotriva feudalilor unguri şi a fost ales de boierii moldoveni conducătorul forţelor locale de rezistenţă. Bogdan a reuşit să-l îndepărteze din scaun pe Balc, unul din fiii lui Dragoş, şi să pună în 1359 bazele statului feudal independent Moldova. Regii maghiari nu au mai putut readuce Moldova sub stăpînirea lor. Esenţa acestei etape de întemeiere a statului constă în organizarea Moldovei într-o domnie, desăvîrşind începuturile de organizare statală a Moldovei. Bogdan poate fi considerat adevăratul întemeietor al Moldovei, care se afirmă ca stat de sine stătător cu o orînduire politică independentă.

A treia etapă de întemeiere a statului medieval Moldova cuprinde procesul de unificare teritorială deplină. Statul întemeiat de Bogdan în partea de nord nu încorpora toate teritoriile Moldovei şi din punct de vedere administrativ nu-şi desăvîrşise organizarea statală. Aceasta s-a întîmplat pe timpul urmaşilor lui. Abia Roman Vodă (1391-1394) se intitulează cel dintîi domn de la munte pînă la mare. Astfel, întinderea micului stat din valea Moldovei cu capitala în oraşul Baia, ulterior în oraşele Siret şi Rădăuţi, peste tot teritoriul de la munte pînă la Nistru şi mare s-a făcut treptat, prin reunirea micilor voievodate şi cnezate care se aflau pe acest teritoriu. După ce ţara s-a extins şi spre nord-est, capitala s-a mutat la Suceava, un important centru urban şi oraş comercial al Moldovei.

Statul medieval Moldova s-a format în condiţii similare cu voievodatul Transilvaniei, Ţara Românească, ceea ce a determinat similitudinea instituţiilor politice, administrative, juridice, militare, eclezіastice medievale ale acestor formaţiuni statale. În acelaşi timp, sînt înregistrate şi unele particularităţi, atît în organizarea statală, precum şi în funcţionarea instituţiilor politice şi administrative.

4.2. Structura socială a populaţiei, formele de proprietate şi influenţa acestora asupra organizării politice şi administrative a Moldovei istorice

Formarea statului medieval Moldova a constituit o etapă importantă în procesul de edificare a unui sistem de administraţie corespunzător perioadei relaţiilor feudale dezvoltate. Aceasta s-a petrecut pe fondalul unei dezvoltări economice continuie, prin extinderea şi diversificarea agriculturii, dezvoltării meşteşugurilor, comerţului, care a contribuit, la rîndul său, la dezvoltarea urbană şi la înviorarea circulaţiei monetare.

În a doua jumătate a secolului al XIV-lea şi începutul secolului al XV-lea în Moldova se conturase trăsăturile feudale ale vieţii sociale, consolidîndu-se clasa feudalilor, *boierimea*, care stăpînea o parte considerabilă din pămînturile ţării. În dependenţă de mărimea domeniilor feudale, boierimea se stratifica convenţional în trei categorii: mare, mijlocie, mică. Proprietatea boierească era numită „ocină" sau „baştină" ce înseamnă că era ereditară şi se găsea în stăpînire exclusivă a proprietarului, care putea s-o vîndă sau s-o dăruiască.

O altă componentă a structurii sociale o alcătuia *ţărănimea aservită*, sau dependentă, numită vecini. Ei posedau un lot de pămînt pe domeniul feudal pentru anumite obligaţii datorate stăpînului sub formă de *dijmă* – predarea feudalului a unei părţi din produsele gospodăriei ţărăneşti, ori *slujbă* – participarea gratuită a ţăranilor la diferite munci pe domeniul feudal. Ţăranii dependenţi aveau obligaţiuni şi faţă de stat plătind diferite impozite şi prestînd, în cazuri excepţionale, serviciul ostăşesc.

Specificul dezvoltării sociale în Moldova i-a imprimat orînduirii feudale, pe lîngă caracteristicile feudale clasice, şi anumite particularităţi. Una din ele constă în îmbinarea relaţiilor de exploatare feudală cu relaţiile de proprietate ţărănească individuală şi de obşte, prin existenţa unor categorii de ţărani liberi – *răzeşii şi moşnenii*, sau megieşii. Satele libere continuau să-şi păstreze vechea orînduire socială, Obştea sătească, membrii ei lucrînd pămîntul în devălmăşie. Ca şi ţărănimea dependentă, cea liberă avea obligaţiuni fiscale şi militare faţă de domnie.

Odată cu extinderea localităţilor urbane s-a format şi s-a dezvoltat o populaţie orăşenească, reprezentată în primul rînd prin *meşteşugari şi negustori*. Şi în rîndul orăşenimii are loc o diferenţiere socială, în dependenţă de care populaţia oraşelor achita diferite obligaţii şi impozite faţă de domnie. Orăşenimea bogată, prin poziţia sa socială, şi-a adjudecat treptat funcţii administrative.

Structura socială a populaţiei şi formele de proprietate au determinat în mare măsură şi forma de organizare politică şi administrativă a Moldovei. Constituirea statului ca atare a condus la procesul creării aparatului de conducere şi administrativ. Procesul de instituţionalizare statală a durat circa o jumătate de secol, cu începere din anii şaizeci ai secolului al XIV-lea şi pînă în primul deceniu al secolului al XV-lea, căpătînd dimensiuni conturate în cadrul reformelor administrative realizate de Alexandru cel Bun (1400-1432).

Din punctul de vedere al formei de stat, Moldova medievală a fost o monarhie centralizată, fără a atinge însă stadiul absolutismului feudal clasic din Europa Occidentală. Asupra acestui fapt a influenţat politica de imunitate feudală promovată de boierime şi aflată în opoziţie faţă de domn.

În etapa iniţială de instituţionalizare statală, caracteristică prin fărîmiţarea feudală, posibilităţile domniei de a asigura guvernarea ţării erau reduse, din cauza că marile domenii feudale se administrau în mod autonom, pornind anume de la imunitatea feudală. Această stare de lucruri mai era condiţionată şi de lipsa unui aparat de stat centralizat.

În aceste condiţii, administraţia era un atribut al proprietăţii. Aceasta însemna că activitatea administrativă a domniei deriva din drepturile de proprietate pe care aceasta le deţinea asupra diferitelor categorii de sate.

Prima categorie cuprindea satele aflate în directă stăpînire domnească. Numărul acestor sate a crescut odată cu consolidarea instituţiei domniei. În aceste sate, domnul se comporta ca şi orişicare boier pe domeniul său, exercitînd administrarea lor prin intermediul vornicilor locali.

Altă categorie includea satele care alcătuiau domeniile marilor boieri şi domeniile mănăstirilor. Acestea erau răspîndite pe întreg teritoriul Moldovei. Administrarea acestor comunităţi era asigurată de proprietarii care aveau privilegii de imunitate feudală. Asupra acestor comunităţi domnul exercita o autoritate mai slabă care reieşea numai din drepturile ce derivau din calitatea sa de suzeran. Odată cu întensificarea procesului de centralizare a statului, care a început să se manifeste tot mai activ din a doua jumătate a secolului al XV-lea, privilegiile de imunitate feudală vor deveni mai restrînse şi domnia îşi va extinde puterea de administrare şi asupra acestor comunităţi şi domenii.

Într-o altă categorie de localităţi intrau satele libere, moşiile micilor boieri, care nu dispuneau de privilegii de imunitate feudală, precum şi tîrgurile considerate proprietate domnească. Situaţia acestor comuităţi era mai bună decît a satelor domneşti. Domnia exercita asupra acestor comunităţi o autoritate influentă, ceea ce însemna că domnul era mai mult decît un mare boier al ţării. În a doua jumătate a secolului al XV-lea anume sprijinul micii boierimi, al ţăranilor liberi şi tîrgoveţilor a contribuit substanţial la consolidarea autorităţii domneşti.

Prin urmare, structura socială a populaţiei, categoriile de sate, precum şi formele de proprietate existente aveau o influenţă directă asupra organizării politice şi administrative a Moldovei istorice, manifestate printr-un grad diferit de exercitare a puterii instituţiei domniei asupra comunităţilor umane respective.

4.3. Evoluţia organizării teritoriului ţării în procesul de instituţionalizare statală

Procesul de instituţionalizare statală cuprinde şi organizarea administrativă a teritoriului ţării. Ca unitate administrativ-teritorială primară în Moldova istorică erau *satele*, care, după cum am menţionat supra erau de mai multe categorii. O altă unitate administrativă erau *oraşele* ori *tîrgurile*, care se bucurau de o autonomie relativă în organizarea şi funcţionarea administraţiei.[19]

[19] În a doua jumătate a secolului al XV-lea şi începutul secolului al XVI-lea în Moldova erau circa 25 tîrguri (oraşe). Sub aspect geografic, 17 dintre ele se

Teritoriul Moldovei era împărțit din punct de vedere administrativ în *ținuturi*, spre deosebire de județe, unități administrative în Țara Românească, și districte, unități administrative în Transilvania.

Ținuturile erau unități administrativ-teritoriale care urmau imediat după reședința domnească. Ele își au originea în uniunile de obști grupate compact pe un anumit teritoriu, care, în secolele XIV-XV, au fost transformate treptat de către domnie în unități administrative, în care își plasează reprezentanții săi. Adică putem spune că organizarea administrativ-teritorială a Moldovei istorice se întemeiază pe curteni, adică pe slujitorii curții domnești, care aduceau la îndeplinire poruncile domnești. Transformarea ținuturilor în unități administrativ-teritoriale organizate de puterea centrală este rezultatul creșterii autorității și posibilităților acestei puteri de a asigura administrarea întregii țări.

În secolele XVI-XVII în Moldova erau 24 de ținuturi[20], care administrativ aparțineau *Țării de Sus*, cu centrul la Dorohoi, și *Țării de Jos*, cu centrul la Bîrlad, ulterior Vaslui. În perioada fărîmițării feudale din ținuturi, ca unități administrativ-teritoriale, făceau parte satele țăranilor liberi și cele ale micilor boieri, adică localități asupra cărora domnia, prin reprezentanții săi, exercita autoritatea administrativă propriu-zisă. Domeniile feudale nu făceau parte din ținutul pe teritoriul căruia se aflau din punct de vedere al administrației, adică dregătorii din acest teritoriu nu aveau dreptul să intervină pe aceste domenii și locuitorii lor se considerau că nu fac parte din ținutul respectiv.

Un statut aparte aveau și satele domnești care apar în documente ca unități separate de ținuturi cu denumirea de *ocoale*. Administrarea lor era efectuată de Curțile Domnești locale ale Țării de Sus și Țării de Jos.

Sub aspect teritorial-administrativ, în imediata apropiere a Țării de Jos se afla teritoriul *Basarabiei*, căruia Dimitrie Cantemir în opera sa *Descrierea Moldovei* îi dedică un compartiment întitulat „Basarabia, odinioară cea de-a treia, adică și cea mai mare parte a Moldovei".[21] Acest pămînt, menționează Dimitrie Cantemir, este împărțit în patru ținuturi sau raiale: a Bugeacului, a Akkhermanului, a Chiliei și a Ismailului. Referindu-se la evenimentele de la sfîrșitul secolului al XV-lea - începutul secolului al XVI-lea, el precizează că „pre această parte de țară au luat-o turcii și deaceea nici nu mai iaste acum sub stăpînirea domniilor Moldovei, măcar de și sînt tîrgurile eii și satele de pre lîngă Dunăre pline de moldoveni hristiani, carii rabdă stăpînirea cea tiranească a turcilor și tătarilor".[22]

Divizarea administrativ-teritorială avea o importanță deosebită pentru cancelaria domnească, dat fiind că, pe lîngă localizarea așezărilor în funcție de ape, tîrguri, de întemeietori concreți sau regiuni naturale, era necesar să se cunoască exact și unitatea administrativă respectivă, pentru a organiza procesul de administrare la nivel statal.

Ținuturile aveau în fruntea lor dregători stabili, reprezentanți ai autorității centrale, care îndeplineau atribuții administrative, judecătorești și de colectare a dărilor și impozitelor.

4.4. Suporturile juridice ale procesului de instituționalizare, organizare și evoluție statală

Procesul de instituționalizare a organizării statale a fost însoțit de dezvoltarea suporturlilor juridice privind atît organizarea administrativ-teritorială, cît și exercitarea puterii administrative. Statul feudal Moldova și-a dezvoltat organizarea sa internă după modelul statelor est-europene, model preluat de la Imperiul Bizantin.

---

aflau în spațiul dintre Carpați și Prut. Orașele Iași, Roman, Neamț, Piatra lui Crăciun, Suceava, Siret, Baia, Bîrlad, Vaslui, Bacău, Tecuci, Adjud, Tîrgul Frumos, Hîrlău, Trotuș, Dorohoi, Țuțora. În spațiul interfluvial Nistru-Prut erau 8 orașe: Cetatea Albă, Chilia, Sărata, Hotin, Lăpușna, Cernăuți, Orheiul Vechi, Șcerbanca. Faptul că în această zonă a Moldovei erau mai puține orașe se explică atît prin includerea mai tîrzie a acestor teritorii în sfera de influență politică și economică a statului Moldova, cît și prin vecinătatea nemijlocită a tătarilor, ale căror campanii erau însoțite de jaful localnicilor și robirea populației. Nu în zădar tîrgurile Sarata și Șerbanca nu s-au mai constituit în orașe mari și ulterior au dispărut. (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag.152).

[20] Primul ținut din Moldova istorică, cel al Romanului, este atestat documentar la 16 septembrie 1408. Ținutul Iași își extindea teritoriul său de la est de Prut pînă în apropierea Bălțului. Este atestat ca tîrg în anul 1434. Un important rol în viața politică și administrativă l-au jucat ținuturile: Bacău, Tîrgul Frumos, Fălciu, Galați, Tigheci, Hîrlău, Cernăuți, Hotin, Putna, Soroca, Tecuci, Neamț, Orhei, Lăpușna ș.a. (Ibidem, pag.158-160).

[21] Dimitrie Cantemir, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988, pag. 30.

[22] Ibidem.

Suporturile juridice ale sistemului de administrare în Moldova istorică îşi au originea în dreptul cutumiar, adică dreptul nescris, bazat pe tradiţii şi obiceiuri. De aici a şi căpătat denumirea de „obiceiul pămîntului", despre care Nicolae Bălcescu spunea că „a ţinut multă vreme locul de constituţie politică şi de condică civilă şi militară".

Deşi dăinuiau vechile obiceiuri şi tradiţii cu caracter de norme de reglementare a vieţii sociale, locul lor treptat tinde să fie luat de unele norme feudale elaborate de stat sub influenţa răspîndirii, pe diferite căi, a normelor de legislaţie bizantină. Una din aceste căi a fost preluarea unor coduri cu caracter religios, dar care conţineau şi diverse norme ale dreptului civil şi penal. Printre ele au fost şi traducerile codului legislativ bizantin, cunoscut sub denumirea de Sintagme.[23]

Astfel, este cunoscută Sintagma legislatorului bizantin Matei Vlasteres, alcătuită încă în anul 1335 şi copiată în Moldova în timpul domniei lui Ştefan cel Mare, la 1472. Cronicarul moldovean Macarie a executat mai tîrziu, în 1561, o variantă manuscrisă a Sintagmei respective.

Dintre codurile romano-bizantine din secolul al XVI-lea este cunoscută Pravila ritorului Lucaci, care în anul 1581 a fost tradusă din limba slavonă în limba română. La începutul secolului al XVII-lea sînt preluate şi un şir de alte opere de acest gen. Astfel, în 1632 a fost realizată traducerea logofătului Eustarie din limba greacă a Pravilei alese, o culegere de legi ale codului civil şi penal. Şi-au găsit răspîndire şi alte culegeri de legi romano-bizantine, care au influenţat asupra procesului de apariţie a normelor de drept autohtone.

Din anul 1628 este atestat Aşezămîntul lui Miron Barnovschi, un set de norme care limita drepturile dregătorilor domneşti de a interveni pe domeniile feudale, astfel consolidînd imunitatea feudală. Prin aceste norme de drept se stabileau şi unele raporturi noi între boieri şi ţăranii dependenţi.

Un rol deosebit în crearea cadrului normativ al sistemului tradiţional de administraţie în Moldova istorică îi revine Pravilei lui Vasile Lupu, un cod de legi tipărit în limba română în anul 1646 de către mitropolitul Varlaam la mănăstirea Trei Ierarhi din Iaşi. Acest cod reprezintă o primă culegere de literatură juridică în Moldova istorică şi unul din primele coduri legislative în limba naţională din Europa. El se baza

[23] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 63-64.

pe tratatele juridice romano-bizantine şi conţinea, alături de norme canonice, prevederi juridice referitoare la raporturile dintre feudali şi ţăranii dependenţi, referitor la lucrările agricole, la relaţiile familiale, precum şi la relaţiile dintre dregătorii curţii domneşti cu diferite pături sociale ale populaţiei. Prin aceasta instituţiile administrative, judecătoreşti, fiscale, ecleziastice şi de învăţămînt îşi organizează activitatea lor pornind de la normele ce se conţineau în aceste acte juridice.

Cadrul normativ-juridic al sistemului de administraţie din Moldova istorică a fost treptat completat şi în perioada ulterioară prin actele adoptate de domnitorul Antioh Cantemir, care către anul 1700 efectuează reforma fiscală, prin actul juridic numit „Marele Hrisov a lui Constantin Mavrocordat" datat cu anul 1741, prin „Aşezămintele agrare" ale lui Grigore Ghica din 1766 şi 1777, prin „Codul valah" din 1780 al domnitorului Alexandru Ipsilanti şi reformele legislative şi judiciare efectuate de el, prin Sobornicescul hrisov al lui Alexandru Mavrocordat din 1785, prin Codul lui Callimachi tipărit la Iaşi în 1816-1817, şi prin alte acte juridice din perioada respectivă.

Aceste şi alte suporturi juridice, precum şi izvoarele bibliografice ne dau posibilitate să concepem procesul de instituţionalizare statală şi de constituire a sistemului tradiţional de administraţie în Moldova istorică, de creare şi de evoluţie a aparatului de conducere la nivel central şi local.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizaţi premisele şi caracterizaţi etapele constituirii statului medieval Moldova.
2. Caracterizaţi structura socială a populaţiei din a doua jumătate a secolului al XIV-lea şi influenţa ei asupra formelor de administraţie.
3. Scoateţi în evidenţă particularităţile dezvoltării sociale în Moldova medievală în comparaţie cu caracteristicile feudale clasice şi impactul acestora asupra organizării administrative.
4. Argumentaţi interdependenţa dintre structura socială a populaţiei, formele de proprietate şi sistemul de organizare politică şi administrativă a Moldovei.
5. Analizaţi procesul de instituţionalizare statală a Moldovei şi procesul de creare a aparatului de conducere şi administrativ.
6. Descrieţi evoluţia organizării teritoriului Ţării Moldovei în procesul de instituţionalizare statală.

7. Clasificaţi unităţile administrativ-teritoriale din Moldova istorică şi caracterizaţi rolul fiecăreia din ele în evoluţia administrativă.
8. Expuneţi suporturile juridice ale procesului de instituţionalizare, organizare şi evoluţie statală.
9. Evidenţiaţi rolul şi funcţiile dreptului cutumiar în reglementarea vieţii sociale în perioada iniţială de constituire a statului Moldova.
10. Explicaţi însemnătatea preluării în Moldova a normelor de legislaţie bizantină şi elaborarea sub influenţa acestora a normelor de drept autohton.

Literatura recomandată:

1. **Columbeanu S.**, *Cnezate şi voievodate româneşti*, Bucureşti, 1973.
2. **Brăteanu Gheorghe**, *Tradiţia istorică despre întemeierea statelor româneşti*, Bucureşti, 1991.
3. **Gorovei Ştefan**, *Dragoş şi Bogdan, întemeietorii Moldovei, Probleme ale formării statului feudal Moldova*, Bucureşti, 1973.
4. **Matichescu Olimpiu**, *Istoria administraţiei publice româneşti*, Bucureşti, 2000, pag. 53-63.
5. **Parasca Pavel**, *Территориальное становление Молдавского феодального государства во второй половине XIV в.* // Социально-экономическая история юго-восточной Европы до сер. XIX в., Chişinău, 1990.
6. **Parasca Pavel**, *Formarea nucleului iniţial al statului moldovenesc (sfîrşitul sec. XIII-mijlocul sec. XIV)* // Cugetul , 1990, nr.1, pag. 33-35.
7. **Parasca Pavel**, *Românii din Podolia în sec. XIII-XV* // Cugetul, 1993, nr. 3-4.
8. **Pippidi Alexandru**, *Tradiţia politică bizantină în Ţările Române în sec.XVI-XVII*, Bucureşti, 2001.
9. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 62-88.
10. **Sîmboteanu Aurel**, Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituţionalizare şi evoluţie statală a Moldovei // Moldoscopie (probleme de analiză politică), 2008, nr. 4, pag. 5-22.

V ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA INSTITUŢIILOR DE STAT CENTRALE ÎN MOLDOVA ISTORICĂ

„În veacurile cele dintîiu, întru care au început Moldova să fie domnie deosebită, nu să scotea domnii nicidecum din stăpînire, şi nici putea nimenea să-i scoată. Pentru că ei stăpîneau fără hotărîre asupra supuşilor săi, ca nişte împăraţi, fiindcă puterea lor era moştenitoare, iară nu o dobîndea prin alegerea boiarelor, măcar că istoricii arată, precum că unii din stăpînitorii Moldovei au fost izgoniţi din scaun"

Dimitrie Cantemir

Obiective:

Cunoaşterea organizării şi funcţionării instituţiilor de stat centrale din Moldova istorică se poate realiza prin:

- *studierea Instituţiei Domniei, locului şi rolului ei în sistemul tradiţional de administraţie publică;*

- *familiarizarea cu componenţa, funcţiile şi atribuţiile Sfatului Domnesc ca instituţie consultativă pe lîngă şeful statului;*

- *identificarea rolului şi misiunilor Marii Adunări a Ţării în discutarea şi soluţionarea problemelor privind administrarea ţării;*

- *studierea sistemului Dregătoriilor, modalităţilor de instituire şi evoluţie a lor în cadrul dezvoltării sistemului tradiţional de administraţie publică.*

5.1. Instituția Domniei, locul și rolul ei în sistemul tradițional de administrație publică

Organizarea instituțională a Țării Moldovei a dus la crearea structurilor de stat centrale și la formarea sistemului de administrație locală. Procesul de instituționalizare statală cuprinde a doua jumătate a secolului al XIV-lea și începutul secolului al XV-lea. Ulterior, organizarea statală a fost într-o permanentă evoluție și dezvoltare.

Din punctul de vedere al formei de stat, Moldova s-a constituit ca o monarhie centralizată. În această calitate, rolul principal în sistemul administrației de stat i-a revenit instituției *Domniei*. Aceasta însemna că Țara Moldovei a avut în fruntea sa un domn, denumit și voievod. Denumirea de Domn derivă din latinescul *dominus*, cu sensul de stăpîn al țării, iar cel de voievod este de origine slavă și înseamnă conducător de oști.

Vom menționa că în evul mediu exista concepția despre originea divină a puterii domnitorului, acesta considerîndu-se alesul lui Dumnezeu, fapt care a contribuit considerabil la consolidarea puterii autocrate a domnitorului, care se bucura, totodată, și de susținerea bisericii.

În calitatea sa de șef al statului și de instituție de vîrf în ierarhia feudală din sistemul vasalității, domnul exercita atribuții politico-administrative, militare, judecătorești și legislative. Astfel, el hotăra împărțirea administrativ-teritorială a statului, numirea în funcție a dregătorilor, încasarea dărilor și efectuarea prestărilor către domnie, baterea monedei.

În calitate de voievod, domnul exercita comanda militară. În perioada inițială a statului, rolul militar al domnului consta în coordonarea armatei, formată în principal din steagurile boierilor, iar mai tîrziu, în secolul al XV-lea, în condițiile tendințelor de centralizare a puterii, domnul își creează o armată proprie, condusă de dregători specializați în acest domeniu.

În calitate de judecător suprem al tuturor supușilor săi, domnul hotăra în problemele judecătorești. Hotărîrile sale judecătorești se bucurau de forță juridică numai pe timpul vieții lui, urmașii la tron aveau dreptul de a rejudeca procesele. De regulă, domnul judeca procesele împreună cu Sfatul Domnesc.

Activitatea de legiferare a domnului își găsea expresie în hotărîrile legislative, care cuprindeau norme generale, adoptate de regulă cu acordul Sfatului Domnesc și al dregătorilor.

În viața religioasă, domnul exercita tutela asupra bisericii, avînd dreptul de a confirma pe mitropoliți, episcopi și egumeni. În domeniul vieții internaționale el încheia tratate de alianță sau comerciale și declara starea de război sau de pace în relațiile cu alte state.

În exercitarea atribuțiilor sale, domnul era controlat de către boieri, care puteau să-și promoveze interesele prin Sfatul Domnesc și prin dregători.

În procesul de instituționalizare și dezvoltare statală a evoluat și sistemul succesiunii la tronul domnesc. Instituția domniei în Moldova a existat circa cinci sute de ani, cu începere de la mijlocul secolului al XIV-lea și pînă în anul 1859. În acest interval de timp, sistemul succesiunii la tron a cunoscut mai multe modalități de învestire și exercitare a funcției domnești. În temei, sistemul succesiunii la tron a fost cel electivo-ereditar. Aceasta însemna că putea fi ales domn al Moldovei persoana care dovedea legătura de rudenie, fie în linie directă sau colaterală, cu unul din domnii anteriori. Deci, caracterul ereditar se baza pe succesiunea la tronul țării a descendenților domnitorului.

Esența caracterului eligibil consta în alegerea domnitorului de către țară, în sensul întrunirii vîrfurilor societății feudale, cunoscută sub denumirea de Marea Adunare a Țării, convocată special în acest scop. La ea participau boierii, clerul, conducătorii de oști, care decideau alegerea domnitorului. Sistemul electivo-ereditar era convenabil boierilor care puteau influența alegerea domnitorului. Totodată, acest sistem a generat deseori și o anumită instabilitate politică, mai ales în cazurile de epuizare a unor dinastii domnești. Spre deosebire de unele țări europene, în Moldova femeile nu aveau dreptul să pretindă și să ocupe tronul domnesc.

În procedura de succesiune la tron au intervenit unele schimbări odată cu instaurarea, în Moldova, a dominației otomane la începutul secolului al XVI-lea. După instituirea dominației otomane alegerea domnitorului devine formală. Cu toate că domnitorii urmau să fie aleși în modul stabilit, pe primul plan trece confirmarea lor de către Poartă. Aceasta însemna că sultanul trebuia să-și exprime voința de învestire a domnitorului Moldovei prin emiterea unui act special numit *firman de domnie*. Se cunosc cazuri cînd învestitura de către sultan a domnitorului

Moldovei se făcea înainte de alegere, sau chiar se renunța la alegere, ceea ce însemna că boierii nu erau nici măcar consultați. Numirea domnitorilor de către Imperiul Otoman, fără consultarea boierilor, însemna încălcarea prevederilor tratatelor încheiate între Moldova și Poartă prin care se garanta suveranitatea internă a țării. Amestecul Imperiului Otoman în treburile interne ale Moldovei, într-un anumit fel, era sprijinit de boierime, care, în scopul promovării intereselor sale, era cointeresată de limitarea prerogativelor domnului, asigurîndu-și prin aceasta respectarea unor privilegii boierești.

Mai bine de un secol, cu începere din 1711, după înfrîngerea coaliției antiotomane a lui Petru I și Dimitrie Cantemir, și pînă în 1821, în Moldova s-au succedat așa numitele *domnii fanariote*. Domnitorii Moldovei erau numiți de Imperiul Otoman din rîndul fanarioților, aristocrați greci care locuiau în cartierul Fanar din Istambul.[24] Recrutarea domnitorilor din clientela fanariotă a dus la introducerea în Moldova a regimului politic fanariot și la instaurarea unui aspru monopol economic prin sporirea continuă a impozitelor și ignorarea orișicărei protecții asupra bunurilor. În același timp, reformele unor domnitori fanarioți au contribuit, într-o anumită măsură, la progresul și modernizarea societății, în general, și al administrației, în particular.[25] După 1821 în Moldova și în Țara Românească s-a trecut din nou la domniile pămîntene sau numite și naționale.

Sub aspectul exercitării fincției domnești, în evoluția instituției domniei sînt cunoscute mai multe forme. Una dintre ele este *domnia prin asociere*. Ea a apărut ca rezultat al luptelor pentru tron a mai multor descendenți, care ajungeau la o înțelegere de a exercita funcția de domnitor concomitent, prin asociere. Aceasta presupunea repartizarea unor domenii și spații geografice asupra cărora domnitorii asociați își extindeau autoritatea. Astfel, succesorii lui Alexandru cel Bun (1400-1432), feciorii Iliaș și Ștefan al II-lea, după ce au domnit separat, primul în perioada 1432-1433, cel de-al doilea în perioada 1433-1435, și ca rezultat al intrigilor și luptelor continuie pentru tron, devin în cele din urmă domnitori asociați la tronul Moldovei. Grigore Ureche scrie în Letopisețul Țării Moldovei că „s-au împăcatu Iliașcu cu frate-său Ștefan Vodă și s-au împărțit cu țara. Cetatea Albă și Chilia cu Țara de Jos s-au venit lui Ștefan-Vodă, iară lui Iliașcu-Vodă Suceava și Hotinul cu Țara de Sus".[26]

Domniile prin asociere nu erau trainice, deoarece chiar și în condițiile asocierii deținătorii tronului domnesc rămîneau în relații de rivalitate, care deseori se finalizau tragic. Așa s-a întîmplat și în primul caz de asociere descris mai sus. Ștefal al II-lea l-a înșelat pe Iliaș, fratele său mai mare, și, orbindu-l, la înlăturat de la tron. În condițiile instabilității politice de la mijlocul secolului al XV-lea s-au succedat și alte domnii asociate.

Domnia prin asociere este cunoscută și pe timpul lui Ștefan cel Mare, însă ea nu era un rezultat al instabilității politice, dar mai mult o cale de consolidare a puterii centrale a domnitorului. Astfel, în ultimele decenii ale secolului al XV-lea, asociat la domnia lui Ștefan cel Mare era fiul său mai mare Alexandru, care administra oficial Țara de Jos, avînd reședință la Bacău. În cazul acestei asocieri la domnie, trebuie subliniat că asociatul la domnie, Alexandru, își exercita atribuțiile în spațiul încredințat sub conducerea lui Ștefan cel Mare. După moartea subită a lui Alexandru în anul 1496, asociat la domnia lui Ștefan cel Mare devine un alt fecior al său, Bogdan, care ulterior, în 1504, după moartea tatălui său, a fost ales domnitor al Țării Moldovei sub numele de Bogdan al III-lea.

După cum vedem, condițiile concret istorice în care se desfășura acțiunea domniei prin asociere determina forma ei de manifesare, fie ca o acțiune care urma să amelioreze intrigile și luptele pentru tronul domnesc, fie ca o acțiune care consolida puterea domnului, cum avem în cazul domniei lui Ștefan cel Mare și asociaților săi.

[24] Și în această perioadă nu toți domnitorii erau greci, în afara Mavrocordaților, a Moruzeștilor, a lui Caragea sau Ipsilanti, unii erau albanezi, cum ar fi Ghiculeștii, alții erau moldoveni, cum ar fi cei din familia Callimachi ori Racoviță. În total în acest răstimp s-au succedat 36 de domni.

[25] Reformele fiscale și sociale ale lui Constantin Navrocordat, actele de eliberare ale rumânilor și vecinilor (1746-1749), asimilarea rangurilor boierești cu funcțiile administrative, „Pravilniceasca condică" a lui Al. Ipsilanti (1780), „Codul lui Caragea" (1817) și „Codul domnitorului Calimah" (1818), activitatea în domeniul tipăririi de carte și altele (A se vedea: *Istoria românilor, epoca modernă*, Chișinău-Galați, 1992, pag. 8).

[26] Citat după: Mihail Platon, Sergiu Rosca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 93.

Instituția domniei în Moldova medievală a cunoscut și forma *domniei sub tutelă*. Aceasta era o formă specifică de exercitare a domniei în cazul în care tronul țării era deținut de un domnitor de vîrstă minoră. În acest caz domnitorul minor activa sub tutela unui mare boier, sau a unei tutele colective pînă la atingerea vîrstei majoratului.

Primul caz de exercitare a domniei sub tutelă este a domnitorului minor Alexandrel, fiul lui Iliaș și nepotul lui Alexandru cel Bun. El preia tronul cu ajutorul Poloniei în 1449, după Petru al II-lea, și pînă la atingerea majoratului a activat sub tutela logofătului și marelui boier Mihu. Sub tutela mamei sale, Ruxanda, și a marilor boieri, a domnit fiul lui Alexandru Lăpușneanu, Bogdan Lăpușneanu (1568-1572). Fiul domnitorului Ieremia Movilă, Alexandru Movilă (1615-1616), a devenit domnitor minor la vîrsta de paisprezece ani, exercitîndu-și atribuțiile sub tutela boierului Nestor Ureche. Exercitarea domniei sub tutelă era deseori însoțită de instabilitate politică, deoarece pretendenții la tron vroiau să folosească perioada domnitorilor minori pentru a-și atinge scopurile și a-și promova interesele.

La începutul secolului al XVIII-lea în evoluția instituției domniei în Moldova apare un fenomen nou, numit *caimăcămia*. Aceasta este o formă specifică de administrare tranzitorie a țării în lipsa domnitorului, care în termeni actuali ar însemna interimatul funcției. Caimăcămia putea fi individuală ori colectivă. Astfel, primul caimacam în istoria instituției domniei din Moldova a fost logofătul Ioan Bahus, care în anul 1703 a exercitat timp de trei luni această funcție.

După abandonarea tronului Moldovei de către domnitorul Dimitrie Cantemir, în iulie 1711, sultanul turc a instituit în Moldova o caimăcămie colectivă, în componența căreia intrau patru dregători: marele vornic, hatmanul, marele postelnic și vistiernicul. Această caimăcămie colectivă și-a exercitat funcțiile pînă la învestirea de către sultan a primului domnitor fanariot Nicolae Mavrocordat. Practica instituției caimăcămiei, atît individuală, cît și colectivă, a fost folosită de Imperiul Otoman pe întreaga perioadă a domniilor fanariote, iar în Moldova din dreapta Prutului – pînă în anii cincizeci ai secolului al XIX-lea.

5.2. Sfatul Domnesc, componența, funcțiile și atribuțiile lui

În procesul de constituire și evoluție a sistemului tradițional de administrație un rol aparte îi revine *Sfatului Domnesc*, care cu începere din secolul al XVI-lea se mai numea Divanul Țării. Acesta era un organ central cu importante atribuții de natură să garanteze respectarea de către domn a intereselor marilor feudali. Boierii în așa fel participau la conducerea statului în cadrul și prin Sfatul Domnesc. Sfatul Domnesc era format din reprezentanții marii boierimi și ai clerului. Numărul membrilor Sfatului varia, la diferite etape istorice, între 20-30 de persoane.

Dacă în perioada inițială de formare și funcționare a statului moldovenesc componența Sfatului Domnesc era alcătuită numai din boieri de țară, adică din marii proprietari de pămînt, apoi, începînd cu prima jumătate a secolului al XV-lea, membri ai acestuia devin și boierii de slujbe, adică dregători subordonați nemijlocit domnitorului. Spre sfîrșitul secolului al XV-lea acest sfat era format numai din dregători. Unii dregători, ca vornicul, vistiernicul, logofătul și postelnicul figurau permanent în componența Sfatului Domnesc.

De fapt, componența Sfatului Domnesc, în mare măsură, depindea de voința domnitorului. Bunăoară, Ștefan cel Mare i-a introdus în componența Sfatului Domnesc și pe pîrcălabii cetăților, numiți în funcție de către domnitor. Această modificare întărea și mai mult puterea domnească. Începînd cu secolul al XVI-lea, sultanul turc și-a impus reprezentantul său în Sfatul Domnesc, numit *divan-efendi*. Aceasta a și condiționat, ulterior, schimbarea denumirii Sfatului Domnesc în Divan Domnesc.

Deși puterea domnitorului era destul de mare, totuși, în realizarea atribuțiilor sale supreme în stat, el era influențat simțitor de Sfatul Domnesc, care alcătuia corpul consultativ. Raporturile de forță dintre domnitor și Sfatul Domnesc au evoluat în dependență de condițiile concret istorice. Pînă spre jumătatea secolului al XV-lea, raportul de forțe dintre domnie și Sfatul Domnesc a fost, de regulă, favorabil pentru Sfat. Aceasta își găsea expresie în faptul că hotărîrile erau adoptate în comun de către domn și boierii ce făceau parte din Sfatul Domnesc. Despre aceasta se menționa chiar în textul de introducere a

hrisoavelor ca acte domneşti emise în evul mediu în Moldova şi Ţara Românească, ca titluri de proprietate, de privilegii etc.[27] Boierii erau aceia care îşi asumau răspunderea de a asigura îndeplinirea hotărîrilor adoptate. În aşa fel, în perioada iniţială de instituţionalizare statală activitatea domnului era influenţată destul de puternic de către boieri.

Pe măsura consolidării şi centralizării puterii în mîinile domnitorului şi odată cu îngrădirea imunităţilor boierilor, aceştia devin mai puţin influenţi asupra politicii duse de domn şi, ca membri ai Sfatului Domnesc, cel mai des se mulţumeau cu faptul că luau act de voinţa acestuia.

Sfatul Domnesc era convocat de către domnitor. El constituia o instituţie administrativă prin intermediul căreia era satisfăcut dreptul boierilor de a participa la exercitarea puterii şi de a-i acorda suzeranului „slujbă şi sfat". Prin intermediul acestui organ consultativ, domnitorul îşi recruta părtaşii şi selecta cele mai capabile personalităţi pentru a deţine cele mai înalte dregătorii de curte.

Dintre atribuţiile principale ale Sfatului Domnesc enumerăm întărirea actelor de transfer al proprietăţii, acordarea de danii domneşti şi de imunităţi, cu garanţia respectării acestora. Totodată, Sfatul Domnesc efectua judecarea proceselor penale şi civile, exprimîndu-şi opinia faţă de soluţia pronunţată de către domnitor, îl consulta pe domnitor, de cîte ori era solicitat, în diferite probleme de stat. În domeniul relaţiilor internaţionale, Sfatul Domnesc garanta respectarea de către domn a tratatelor sau a altor acte externe. Boierii din Sfat erau consultaţi şi în probleme de ordin financiar, bisericesc sau cu privire la organizarea armatei.

5.3. Rolul Marii Adunări a Ţării în discutarea şi soluţionarea problemelor privind administrarea ţării

În exercitarea atribuţiilor sale, domnitorul era asistat, pe lîngă Sfatul Domnesc, si de un al doilea corp consultativ – *Marea Adunare a Ţării*. Acesta era un organ de aceeaşi competenţă cu Sfatul Domnesc, dar care se convoca mult mai rar şi cu o participare mai largă a

[27] *Dicţionarul explicativ al limbii române*, ediţia a II-a, Bucureşti, Univers enciclopedic, 1998, pag. 465.

boierimii, a clerului şi a reprezentanţilor orăşenimii şi ţărănimii din satele privilegiate. Această importantă instituţie nu a devenit una permanentă cu o periodicitate articulată de convocare. Ea se convoca numai în cazuri excepţionale, cînd adoptarea unor hotărîri cardinale în viaţa statului necesita susţinerea unui cerc mai larg al păturilor sociale superioare şi de mijloc şi chiar al celor de jos.

Acest for reprezentativ avînd, în temei, atribuţii politice, era preocupat de alegerea domnitorului, de aprobarea unor măsuri sociale şi fiscale importante, de ratificarea tratatelor de pace şi vasalitate, de examinarea unor condiţii cu caracter ultimativ din exterior, de luare de atitudine privind declararea războiului şi altele.

Aceste adunări reprezentative n-au căpătat în Moldova o dezvoltare esenţială, deoarece stările sociale mijlocii erau slabe, iar marii feudali erau cointeresaţi ca toate chestiunile să fie examinate de Sfatul Domnesc.[28] Consolidarea puterii domnului în a doua jumătate a secolului al XV-lea a diminuat rolul acestui for reprezentativ, iar în secolele ulterioare dezvoltarea ei a fost îngrădită de jugul turcesc.

5.4. Sistemul Dregătoriilor, instituirea şi evoluţia lor în cadrul dezvoltării sistemului tradiţional de administraţie publică

În procesul de instituţionalizare statală, de instituire şi evoluţie a sistemului tradiţional de administraţie în Moldova istorică un rol deosebit l-a avut sistemul dregătoriilor. Dregătorii erau înalţi demnitari ai statului numiţi de către domn, care exercitau atribuţii administrative, judiciare ori militare în cadrul Curţii Domneşti.

[28] Documentele istorice atestă cîteva cazuri de convocare în Moldova a Marii Adunări a Ţării: în 1456 la Vaslui a fost convocată de Petru Aron la care s-a examinat şi s-a acceptat ultimatumul Imperiului Otoman înaintat Moldovei în anul 1455 privind plata tributului anual; la 14 aprilie 1457 – pe Cîmpia Direptate din preajma oraşului Suceava, în cadrul căreia Ştefan cel Mare a fost ales domnitor al Ţării Moldovei; la 06 aprilie 1749 a fost convocată la Iaşi de domnitorul fanariot Constantin Mavrocordat care a hotărît asupra lichidării şerbiei şi libertăţii gratuite a ţăranilor dependenţi (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 82-83).

În perioada imediat următoare întemeierii statului medieval Moldova, pe cînd instituția Domniei nu se consolidase încă, dregătorii îndeplineau anumite atribuții în cadrul Curții, legate de viața privată a domnului. Treptat însă, de rînd cu îngrădirea imunităților boierilor, aparatul central se întărește tot mai mult și dregătorii preiau, în numele domnului, conducerea efectivă a vieții publice, de stat, ocupînd treptat un loc deosebit în cadrul Sfatului Domnesc și, respectiv, în tot sistemul de administrație statală.

Sistemul dregătoriilor s-a cristalizat în Moldova sub domnia lui Alexandru cel Bun (1400-1432). În general, sistemul dregătoriilor din Moldova, cu mici excepții, este asemănător cu cel din Țara Românească, datorită tradițiilor lor comune, precum și influenței din partea Imperiului Bizantin. Aceasta a făcut posibil ca unele persoane să dețină funcții de dregători, pe rînd, în ambele principate, faptul fiind deseori condiționat și de schimbarea domnitorilor, pe care ei, de obicei, îi însoțeau.

Dregătorii erau numiți de către domn, căruia îi depuneau jurămînt de credință. Ei puteau fi revocați oricînd considera necesar domnitorul. În perioada feudalismului dezvoltat, dregătorii nu erau salarizați. Pentru activitatea prestată ei beneficiau de danii domnești, iar pentru „dreaptă și credincioasă slujbă", li se concesionau veniturile unor ținuturi și primeau daruri de la subalterni.

După atribuțiile pe care le exercitau și după locul care îl ocupau în sistemul de administrație, dregătorii erau de mai multe categorii. O primă categorie erau *dregătorii cu funcții private*. Ei se îngrijeau de organizarea treburilor de la Curte privind asigurarea vieții particulare a domnitorului, asigurîndu-i asistență zilnică în acest domeniu. Ei mai erau denumiți dregători de curte.

A doua categorie o constituiau *dregătorii cu funcții publice, de stat*. O parte dintre aceștia activau alături de domnitor exercitînd atribuții în diferite domenii ale vieții publice, alții erau trimișii domnului în teritoriu, avînd obligațiuni concrete stabilite de domnitor. Dregătorii care participau la Sfatul Domnesc, adică erau membri ai acestuia, erau considerați *marii dregători*, ceilalți formau categoria *micilor dregători*.

În Moldova medievală marii dregători de stat erau:

Logofătul, în calitate de șef al Cancelariei de stat și purtător al marelui sigiliu, cu care întărea actele domnești. El juca rolul de intermediar între boieri și domnitor, asigurînd funcționalitatea Sfatului Domnesc. Dimitrie Cantemir scrie despre acest dregător următoarele: „Logofătul cel mare iaste înaintea tuturor celorlalți, și la toate sfaturile iaste prezident și director, carele întîiu pune înaintea celorlalți sfetnici pricina aceea, pentru care iaste să facă sfat din porunca domnească. Și după ce aude el hotărîrea fieștecăruia, înștiințează pre domn pentru hotărîrea ce s-au făcut".[29] Find primul demnitar în succesiunea membrilor Sfatului Domnesc, marele logofăt era secundat în activitatea sa de logofătul al doilea și logofătul al treilea, asigurați de un corp de subordonați numiți dieci.

Vornucul era conducătorul slujitorilor Curții și avea funcția de judecător al Curții și al întregii Țări. Dimitrie Cantemir afirmă că „vornicul răspunde de principiile cele de osîndire și poate să hotărască pedeapsa morții la tîlhari, la ucigași, și la prădătorii de biserici și alți făcători de rele, și fără a întreba pre domn".[30] Pe lîngă funcțiile judecătorești, vornicul mai avea și unele atribuții militare. În lipsa domnitorului el comanda armata. Cu începere din anii treizeci ai secolului al XV-lea în Moldova erau doi mari vornici: al Țării de Sus, cu centrul la Dorohoi, și al Țării de Jos, cu centrul administrativ la Bîrlad.

Vistiernicul era mare dregător cu atribuții în domeniul colectării veniturilor statului și asigurării mijloacelor necesare pentru întreținerea Curții și a armatei. Avea sarcina de administrare a vistieriei statului, „strînge banii venitului domnesc și plătește acolo unde i să poruncește de la domn".[31] Tot el judeca procesele cu privire la stabilirea și perceperea dărilor, iar după instaurarea dominației otomane coordona și activitatea de strîngere a haraciului. Începînd din secolul al XVIII-lea, cînd vistieria statului, ca instituție care administra banii publici, s-a separat de cămara domnească, veniturile domnești erau administrate de cămărași.

Spatarul păstra spada domnească și purta sabia de ceremonii, ca simbol al atribuțiilor sale de comandant de oști, „și la praznicele cele mari ce să zic domnești, să îmbracă în haină de fir și cu un turban cu pietri scumpe, și, la vremea în care ascultă domnul dumnezeeasca

[29] Dimitrie Cantemir, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988, pag. 98.
[30] Ibidem, pag. 99.
[31] Ibidem, pag.100.

liturgie sau şade la masă, poartă spada domnească".[32] În subordinea marelui spătar se afla un spătar, care era un dregător de rang mai mic, care avea obligaţia de a asigura ordinea publică în timp de pace, iar în timpul războiului avea atribuţii militare.

Postelnicul era tălmaciul domnului şi coordona relaţiile cu alte state. În calitate de sfetnic al domnitorului pentru relaţii externe, el, de asemenea, avea însărcinarea să-i întîlnească pe ambasadori şi să-i prezinte domnitorului. El se mai numea mareşal al Curţii domneşti. Tot în atribuţiile postelnicului intra administrarea tuturor slujitorilor de la Curtea domnească şi efectuarea jurisdicţiei asupra funcţionarilor inferiori de la Curte. Marelui postelnic îi era subordonat un postelnic care era un dregător de rang mai mic, atribuţiile căruia constau în îngrijirea şi supravegherea camerei de dormit a domnitorului, fiindu-i şi sfătuitor de taină.

Stolnicul administra cămările, grădinile şi pescăriile domneşti. El se preocupa de masa domnească şi de aprovizionarea Curţii domneşti cu produse alimentare. Dimitrie Cantemir precizează că: „Stolnicul cel mare...orînduieşte bucatele pentru masa domnească, pre la sărbători şi la alte veselii ale curţii, şi le încrede pre dînsele prin gustare".[33] Marelui stolnic îi erau subordonaţi stolnicii de rang mai mic, care erau preocupaţi de strîngerea dijmei din peşte şi din alte produse alimentare.

Paharnicul avea în grijă pivniţele domnitorului şi administra viile domneşti. El îl servea personal pe domnitor, gustînd băutura înaintea acestuia, pentru a se convinge că nu era otrăvită. Acest dregător mai era numit ceaşnic.

Pe o treaptă mai joasă, în comparaţie cu marii dregători, se aflau numeroşi slujitori ai Curţii domneşti care îndeplineau diferite funcţii administratve, judecătoreşti ori militare, şi erau subalterni ai marilor dregători, purtînd aceeaşi denumire, dar avînd ranguri inferioare.

Erau şi o serie de alţi dregători care exercitau atribuţii legate de persoana sau de interesele domnitorului. Printre aceştia erau *armaşul*, care executa sentinţele de judecată, *şătrarul*, care avea în grijă corturile domneşti pe vreme de război, *clucerul*, în ale cărui atribuţii intra aprovizionarea Curţii cu grîne, *slugerul* aproviziona Curtea cu carne, *piatarul* asigura aprovizionarea cu pîine, *căminarul* şi *jitnicul* erau preocupaţi de colectarea anumitor dări cuvenite domnului, *aga* asigura paza domnitorului.

Treptat, odată cu procesul de instituţionalizare statală, dregătorii domneşti au evoluat în funcţionari de stat, adaptîndu-şi atribuţiile la cerinţele vremii. În urma reformelor administrative ale domnitorului Alexandru cel Bun şi consolidării aparatului de stat din perioada lui Ştefan cel Mare, precum şi a evoluţiei lui ulterioare, s-a constituit sistemul tradiţional de administrare în Moldova istorică, prin organizarea instituţiilor centrale şi locale.

La nivel central acest sistem de administraţie cuprindea instituţia Domniei, Sfatul Domnesc, Marea Adunare a Ţării şi institutul dregătoriilor, care în ansamblul lor constituiau un aparat al puterii de stat cu caracteristicile epocii feudale, care a asigurat funcţionalitatea statului moldovenesc, influenţînd asupra proceselor politice, economice, sociale, militare, interne şi externe, pe parcursul secolelor evului mediu dezvoltat.

Subiecte de evaluare:

1. Identificaţi rolul instituţiei Domniei în sistemul tradiţional de administraţie publică din Moldova istorică.
2. Descrieţi funcţiile şi atribuţiile Domnitorului în calitate de şef de stat şi de instituţie de vîrf în ierarhia feudală.
3. Clasificaţi procedurile de succesiune la tronul domnesc şi evidenţiaţi particularităţile fiecăreia dintre ele.
4. Evidenţiaţi particularităţile domniilor fanariote şi influenţa lor asupra evoluţiei politice, economice şi sociale a statului Moldova.
5. Caracterizaţi componenţa, funcţiile şi atribuţiile Sfatului Domnesc ca instituţie colegială menită să garanteze respectarea de către domn a intereselor marilor feudali.
6. Expuneţi misiunile Marii Adunări a Ţării în discutarea şi soluţionarea problemelor privind administrarea ţării.
7. Comparaţi componenţa, funcţiile şi atribuţiile Sfatului Domnesc şi Marii Adunări a Ţării în problemele exercitării administraţiei.
8. Analizaţi sistemul dregătoriilor, descrieţi instituirea şi evoluţia lor în cadrul dezvoltării sistemului tradiţional de administraţie publică.

[32] Ibidem.
[33] Ibidem, pag. 101.

9. Delimitaţi dregătoriile cu misiuni private de dregătoriile cu misiuni publice, evidenţiaţi rolul acestora în efectuarea procesului de administrare statală.
10. Nominalizaţi şi specificaţi componentele constitutive ale aparatului puterii de stat cu caracteristicile epocii feudale.

Literatura recomandată:

1. **Aramă Elena**, *Din istoricul administraţiei publice în Moldova medievală* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1994, nr.3-4; 1995, nr.1.
2. **Brăteanu Gheorghe**, *Sfatul domnesc şi Adunarea stărilor în Principatele române*, Bucureşti, 1995.
3. **Cantemir Dimitrie**, *Descrierea Moldovei*, Chişinău, 1988.
4. **Ciubucciu Vlad**, *Strădaniile marelui vornic*, Chişinău,1990.
5. **Matichescu Olimpiu**, *Istoria administraţiei publice româneşti*, Bucureşti, 2000, pag. 63-70.
6. **Panaitescu Petre**, *Marea Adunare a Ţării, instituţie a orînduirii feudale în ţările române* // Studii, 1957, nr. 3, pag. 153-165.
7. **Parasca Pavel**, *Внешнеполитические условия образования Молдавского феодального государства*, Chişinău, 1981.
8. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 89-116.
9. **Roman Alexandru**, *Jaloanele principale ale istoriei administraţiei publice în Moldova* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr. 2.
10. **Stoicescu Nicolae**, *Sfatul domnesc şi marii dregători din Ţara Românească şi Moldova. Secolele XIV-XVIII*, Bucureşti 1968.
11. **Vîrtosu E.**, *Titularea domnilor şi asocierea la domnie în Ţara Românească şi Moldova* (pînă în sec. al XVI-lea), Bucureşti, 1960.

VI. ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI DE ADMINISTRAŢIE LOCALĂ ÎN MOLDOVA ISTORICĂ

„Instituţiile comunale înseamnă pentru libertate
ceea ce înseamnă şcolile primare pentru ştiinţă,
ele o aduc la îndemîna poporului,
ele îl obişnuiesc să o folosească şi îl învaţă
să-i guste binefacerile"

Alexis de Tocqueville

Obiective:

La conceperea mai profundă a organizării şi funcţionării sistemului de administraţie publică locală în Moldova istorică vă va ajuta:

- *analiza procesului de constituire a sistemului de administraţie locală ca parte componentă a procesului de instituţionalizare statală;*

- *cunoaşterea sistemului de administrare a ţinuturilor ca formaţiuni administrativ-teritoriale situate imediat după capitală şi alte reşedinţe domneşti;*

- *studierea sistemului de administraţie a tîrgurilor, ca unităţi administrative relativ autonome în sistemul de administrare a ţării, şi familiarizarea cu structura şi funcţiile instituţiilor administrative ale acestora;*

- *evidenţierea particularităţilor de organizare şi funcţionare a administraţiei satelor reieşind din categoriile acestora şi din gradul de dependenţă faţă de proprietari.*

6.1. Constituirea sistemului de administrație locală – parte componentă a procesului de instituționalizare statală

Sistemul tradițional de administrație locală în Moldova istorică își are originea sa în organizarea vieții sociale a comunităților umane din perioada prestatală. Aceste comunități sînt mai vechi decît însuși statul și, respectiv, decît administrația centrală. Deja în cadrul obștilor sătești și uniunilor acestora se constituie primele forme de administrație locală. Aceste forme se bazau, în temei, pe tradițiile fiecărei obști sau uniuni de obști, dar treptat ele capătă niște trăsături generale, caracteristice unităților administrativ-teritoriale.

În etapa inițială de instituționalizare statală nu putea fi vorba despre existența unei activități administrative centrale capabile să exercite rolul unui centru organizator. În aceste condiții, formele administrației locale erau determinative. Numai în procesul evoluției procesului de organizare statală, primatul este preluat treptat de administrația centrală, care, prin instituțiile sale, despre care s-a vorbit în tema precedentă, influențează întregul proces de administrare, inclusiv pe cel ce se desfășoară la nivel local. Sub aspect politic și organizatoric toate procesele se inițiau de instituțiile administrative centrale ale statului, iar realizarea lor practică se îmbină cu tradițiile locale, cu experiența administrativă acumulată pe parcursul timpului.

Centrul administrativ al țării îl alcătuia reședința voievodală, plasată în capitala țării (în diferite etape: Baia, Siret, Suceava, Iași), dar care mai avea niște prelungiri teritoriale în reședințele domnești din unele centre urbane, cum ar fi, de exemplu, reședințele domnești ale Țării de Sus (Dorohoi) și ale Țării de Jos (Bîrlad și Vaslui).

Sub aspect ierarhic, după capitală și alte reședințe domnești cu instituțiile lor administrative, urmau centrele administrative ale ținuturilor, cu dregătoriile lor, tîrgurile (orașele), cu instituțiile proprii de administrație, apoi satele ca unități administrativ-teritoriale primare, care își aveau de asemenea, în funcție de categoria pe care o reprezentau, organele sale administrative. Ansamblul instituțiilor administrative ale ținuturilor, tîrgurilor (orașelor) și satelor constituie sistemul tradițional de administrație locală în Moldova istorică.

În diferite perioade istorice, unele teritorii ale Țării Moldovei au avut o administrație diferită de cea tradițională. Astfel, în perioada dominației otomane, Moldova suferă unele pierderi teritoriale. Începînd cu mijlocul secolului al XVI-lea și pînă la începutul secolului al XIX-lea, teritoriile răpite ale ținuturilor Chilia, Cetatea-Albă, Bender și Hotin au fost transformate în raiale turcești și incluse în componența pașalîcului Silistra. În raiale s-au instalat rînduielile din Imperiul Otoman, conducătorii administrațiilor sătești fiind numiți de către turci. Ei erau subordonați direct pașei care își avea reședința la Silistra (în Dobrogea).

O altă parte a teritoriului Moldovei, și anume Bugeacul, a fost populat de tătari care din anii șaptezeci ai secolului al XV-lea erau vasali ai Imperiului Otoman. Localitățile din Bugeac erau administrate de Hanul tătarilor cu reședința la Căușeni.

În restul teritoriului Moldovei, care cuprindea spațiul de la est de Carpați și pînă la Nistru, se constituie, începînd cu a doua jumătate a secolului al XIV-lea, și se dezvoltă în secolele următoare sistemul tradițional de administrație locală.

6.2. Sistemul de administrare a ținuturilor ca formațiuni teritoriale de tip feudal

După cum știm, Moldova istorică era împărțită din punct de vedere teritorial în ținuturi. Sistemul administrativ al ținuturilor s-a constituit treptat, îmbinînd principiile generale și tradițiile locale din fiecare așezare urbană.

Ținuturile aveau în fruntea lor dregători stabili, reprezentanți ai autorității centrale care îndeplineau atribuții administrative, judiciare, fiscale. În ținuturile din Moldova, care aveau pe teritoriul său cetăți, dregătorii aceștia se numeau *pîrcălabi* sau *staroști*. Ei erau membri ai Sfatului Domnesc, alături de marii dregători ai Curții. În celelalte ținuturi, dregătorilor respectivi li se spunea *sudeți*.[34] Ei aveau atribuții mai restrînse decît ale pîrcălabilor, de regulă atribuții judecătorești, și aceștia nu făceau parte din componența Sfatului Domnesc.

[34] Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, pag. 72.

Pîrcălabul (starostele) era autoritatea administrativă şi militară a ţinutului. În calitatea sa de comandant al cetăţii domneşti din cuprinsul teritoriului ţinutului, el avea suplimentar atribuţii militare care constau în asigurarea pazei cetăţii şi a ţinutului în întregime şi de aducere la luptă, în caz de necesitate, a contingentului de trupe din ţinut.

Autoritatea pîrcălabului nu cunoştea alte limite, în exercitarea funcţiilor sale, decît cele teritoriale şi cele ce exprimau voinţa domnitorului. În cadrul acestor limite pîrcălabul îndeplinea toate atribuţiile suveranităţii pe teritoriul ţinutului. Deci, el deţinea, ca reprezentant al domniei, o putere deosebită, asemănătoare cu a domnitorului asupra întregii ţări şi a boierului asupra satelor sale.

În dependenţă de mărimea ţinuturilor, aşezarea geografică şi însemnătatea lor în sistemul de apărare a ţării, unele dintre acestea, cum erau: Hotin, Cernăuţi, Suceava, Neamţ, Soroca, aveau cîte doi pîrcălabi. În prima jumătate a secolului al XV-lea pîrcălabul din ţinutul Suceava mai purta denumirea de *vornic* de Suceava, iar în a doua jumătate a secolului al XV-lea, pe timpul domniei lui Ştefan cel Mare, el se mai numea *portar* de Suceava. Prin aceasta se sublinia rolul deosebit pe care îl avea oraşul Suceava în calitate de capitală a ţării şi reşedinţă a domniei.

Pentru a-şi îndeplini atribuţiile, pîrcălabii (staroştii) aveau la dispoziţia lor un aparat, alcătuit din curtenii din ţinutul respectiv. El s-a constituit treptat, a evoluat concomitent cu procesul de instituţionalizare şi dezvoltare statală.

A doua persoană din administraţia ţinutului, după pîrcălab, era *marele vătaf* de ţinut care, de la mijlocul secolului al XVII-lea, a început să se mai numească *căpitan de ţinut*. Printre curtenii din ţinut, care erau la dispoziţia pîrcălabului (starostelui) mai erau: *pererubţii*, preocupaţi de lucrările de fortificare a cetăţilor; *dijmarii* şi *ilişarii*, încasatori de impozite, inclusiv cele de război; *globnicii*, *pripăşarii* şi *osluharii*, încasatori de diferite tipuri de amenzi, inclusiv pentru neexecutarea dispoziţiilor date de autorităţi; *sudeţii*, care aveau atribuţii judecătoreşti.[35] Toţi aceşti curteni din ţinut nu primeau o plată specială pentru munca prestată, ei beneficiau de anumite facilităţi şi de anumite dări, inclusiv funciare.

[35] În ţinuturile în care nu erau cetăţi, sudeţii îndeplineau, într-o formă restrînsă, şi atribuţiile pîrcălabului.

În a doua jumătate a secolului al XVII-lea în condiţiile dominaţiei otomane, însemnătatea dregătoriei de pîrcălab este puţin diminuată, iar spre mijlocul secolului al XVIII-lea, pe timpul dinastiilor fanariote, ea este înlocuită cu dregătoria de *ispravnic*, care avea, în temei, funcţii administrative, judecătoreşti şi de menţinere a ordinii publice atît în ţinut, precum şi în tîrguri.[36]

Unele ţinuturi aveau şi nişte dregătorii specifice. Astfel, în ţinuturile Orhei, Lăpuşna şi Soroca de rînd cu pîrcălabul, cu începere din secolul al XVI-lea şi pe parcursul secolului al XVII-lea, mai era un dregător numit *serdar*. Acesta era dregătorul cu atribuţii exclusiv militare, în subordinea căruia se aflau trupele de călăreţi din cele trei ţinuturi şi care avea sarcina de a asigura paza ţinuturilor de hotar ale ţării de năvălirile frecvente şi pustiitoare ale tătarilor din Crimeea şi Bugeac.

Prin urmare, administraţia la nivel de ţinut a cunoscut pe parcursul evului mediu mai multe forme de organizare, prin existenţa şi funcţionarea diferitelor dregătorii teritoriale, care, în dependenţă de particularităţile etapei istorice şi a ariei geografice în care au funcţionat, au exercitat anumite atribuţii care aveau ca sarcină îndeplinirea voinţei instituţiei domniei. Prin aceasta se întrevede o legătură strînsă între instituţiile administrative centrale ale statului şi instituţiile sale teritoriale din ţinuturi.

6.3. Administrarea tîrgurilor, structura şi funcţiile instituţiilor administrative ale acestora

O unitate administrativă importantă în Moldova istorică erau tîrgurile (oraşele). Acestea erau considerate unităţi administrativ-teritoriale situate pe pămînturile domneşti şi se subordonau direct instituţiei domniei. Tîrgurile (oraşele) se bucurau de o anumită autonomie în organizarea activităţii administrative. Ele aveau dreptul de a-şi alege o conducere proprie, cu atribuţii multiple, dar peste care se suprapunea autoritatea vornicului de tîrg, ca reprezentant al instituţiei domniei.

[36] Într-un sens mai larg, în perioada evului mediu, denumirea de *ispravnic* îi era atribuită oricărui dregător din Sfatul Domnesc, care era preocupat de executarea poruncilor domnului.

Conducerea orăşenească era exercitată de un reprezentant ales al obştii tîrgoveţilor, care purta denumirea de *şoltuz*.[37] În unele tîrguri el mai purta denumirea de *voit*.

Şoltuzul (voitul) era ajutat în îndeplinirea atribuţiilor sale de un *sfat din 12 pîrgari*. Acesta era un consiliu eligibil, care era preocupat de soluţionarea celor mai stringente probleme din localitatea urbană respectivă. Şoltuzii şi pîrgarii se alegeau din cei mai înstăriţi locuitori ai tîrgurilor pentru un mandat de un an cu dreptul de a mai fi aleşi pe un termen de un an. Cei trecuţi o dată prin componenţa sfatului pîrgarilor, ori cei ce-au deţinut funcţia de şoltuz se considerau, în continuare, oameni de vază ai localităţii respective şi participau la diferite activităţi publice desfăşurate în tîrg şi la încheierea diferitelor tranzacţii.

Alături de acest sfat restrîns (din 12 pîrgari), mai funcţiona şi un consiliu mai larg, numit *consiliul mare*, ai cărui membri sînt numiţi sfetnici sau „oameni buni şi bătrîni". De fapt, consiliul mare întrunea adunarea generală a orăşenilor în care un rol deosebit îl jucau oamenii cu o bogată experienţă de viaţă care îi puteau sfătui pe cei întruniţi în găsirea celor mai bune soluţii asupra problemelor discutate. Aceasta este, într-un anumit sens, o supravieţuire a conducerii vechii obşti rurale, peste care s-a suprapus organizarea specifică orăşenească în procesul continuu de instituţionalizare statală.

Conducerea orăşenească, în persoana şoltuzului şi pîrgarilor, avea atribuţii variate. Printre acestea se evidenţiau: cele *administrative*, cum ar fi supravegherea activităţii negustorilor şi a meşteşugarilor; *fiscale*, care constau în organizarea acumulării veniturilor şi evidenţa cheltuielilor oraşului, precum şi repartizarea dărilor către domnie; *judiciare*, cum ar fi soluţionarea diferitelor litigii.

Şoltuzul, ca dregător de rang local, avea unele atribuţii proprii, cum ar fi: hotărnicirea proprietăţilor particulare din spaţiul geografic al tîrgului; adeverirea tranzacţiilor tîrgoveţilor şi meşteşugarilor; participarea la repartizarea dărilor şi obligaţiunilor către instituţia domniei; soluţionarea unor litigii judiciare mai simple. Şoltuzul reprezenta oraşul în faţa domniei şi întreţinea relaţii cu conducerea altor tîrguri (oraşe).

[37] În Ţara Românească această funcţie eligibilă din tîrguri (oraşe) purta denumirea de *judeţ*.

Consiliul mare avea atribuţii excepţionale şi era convocat de către şoltuz pentru rezolvarea unor probleme de importanţă majoră, cum ar fi: stabilirea, precizarea sau schimbarea hotarelor tîrgului; formarea oştirii pentru domnie şi modalităţile de participare a ei la operaţiunile militare; soluţionarea problemelor privind înstrăinarea unei părţi din posesia funciară a oraşului; examinarea unor cazuri judiciare mai complicate.

Atribuţiile şoltuzilor şi pîrgarilor, precum şi ale celor două consilii, mic şi mare, erau determinate de statutul tîrgurilor (oraşelor). Statutul acestor aşezări urbane în Moldova medievală prevedea dreptul de proprietar al domnitorului asupra lor. Din aceasta deriva faptul că, de rînd cu multiplele atribuţii ale dregătorilor locali şi organelor eligibile, ei nu puteau schimba mărimea impozitelor şi a prestaţiilor, nu puteau stabili mărimea vămii, nu puteau stabili chiar şi preţurile în pieţele orăşeneşti, fiind, astfel, limitaţi în exercitarea unor activităţi administrative.

Această limitare în exercitarea atribuţiilor administrative de către şoltuz, pîrgari şi cele două consilii, mic şi mare, ca organe eligibile locale, îşi găsea exprimare şi în faptul că în tîrguri (oraşe) administraţia mai era reprezentată şi de persoane numite de instituţia domniei, care purtau numele de *vornici de tîrg*. Aceştia reprezentau puterea domnească în teritoriu, exprimau voinţa domnitorului şi activau sub supravegherea nemijlocită a marilor vornici ai Ţării de Sus cu reşedinţa la Dorohoi şi a Ţării de Jos cu reşedinţa la Bîrlad.[38]

Atribuţiile vornicului de tîrg constau în asigurarea îndeplinirii prestaţiilor de către locuitorii oraşelor; supravegherea construcţiilor din localitatea urbană; examinarea plîngerilor adresate Sfatului Domnesc de locuitorii tîrgurilor respective; soluţionarea litigiilor judiciare ce depăşeau competenţele autorităţilor locale; rezolvarea

[38] Sub conducerea marelui vornic al Ţării de Sus activau vornicii de tîrg în oraşele: Cernăuţi, Hotin, Soroca, Dorohoi Ştefăneşti, Botoşani, Siret, Cîmpulung, Baia, Suceava, Neamţ, Roman. Sub conducerea marelui vornic al Ţării de Jos activau vornicii de tîrg în oraşele: Orhei, Chişinău, Lăpuşna, Huşi, Vaslui, Adjud, Focşani. Pînă la instaurarea dominaţiei otomane şi formarea raialelor turceşti mai activau vornici de tîrg în oraşele Cetatea Albă, Chilia, Tighina, Izmail, Reni, Galaţi (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 167-168).

problemelor funciare, inclusiv delimitarea terenurilor de hotar şi organizarea tuturor lucrărilor în viile domneşti; furnizarea producţiei vinicole către marele cămăraş. Din aceasta concludem că vornicul de tîrg întrunea atribuţii administrative, fiscale, judecătoreşti.

Vornicul de tîrg la mijlocul secolului al XV-lea se mai numea *posadnic*, iar spre sfîrşitul secolului al XV-lea şi în secolul al XVI-lea acest dregător mai purta denumirea de *ureadnic*, exercitînd, de fapt, aceleaşi atribuţii de reprezentant al domniei în tîrguri.

În a doua jumătate a secolului al XVII-lea, odată cu reorganizările domeniului funciar domnesc şi lichidării, în legătură cu aceasta, a ocoalelor, ce asigurau curţile domneşti, importanţa vornicului de tîrg începe să scadă şi, respectiv, se restrîng atribuţiile lui.

Sistemul de administrare a tîrgurilor (oraşelor) în Moldova medievală a evoluat în legătură directă cu situaţia politică, economică şi socială a ţării. În această epocă, în cadrul oraşelor ia naştere şi un drept specific, menţionat sub numele de *obiceiul tîrgoveţilor*, care constituia un complex de norme juridice izvorîte din practica zilnică şi din contactul cu negustorii din alte ţări.

Sistemul de administrare a tîrgurilor cuprindea, după cum am văzut supra, două tipuri de instituţii administrative. Primul tip îl constituiau instituţiile elective, după cum erau şoltuzii şi consiliul pîrgarilor, iar al doilea tip îl alcătuiau dregătorii numiţi de domnie, aceştia fiind: vornicii de tîrg, posadnicii, ureadnicii. Activitatea acestor instituţii administrative a fost influenţată de creşterea presiunii otomane asupra Moldovei, care s-a intensificat către sfîrşitul secolului al XVII-lea şi a continuat în perioada domniilor fanariote din secolul al XVIII-lea.

Acest fapt a dus, în primul rînd, la diminuarea rolului dregătoriilor elective de rang urban, şi anume al şoltuzilor şi pîrgarilor, iar ulterior, în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea – la substituirea lor prin alte organe, cum ar fi *epitropia de tîrg*, constituită din patru persoane alese din rîndul orăşenilor pe un termen de un an care era subordonată dregătorilor teritoriali ai domniei.[39] Aceste persoane au jucat un rol important în sistemul tradiţional de administrare a tîrgurilor (oraşelor), promovînd interesele domneşti şi limitînd, în mod diferit şi în măsură diferită, atribuţiile instituţiilor elective ale

[39] Ibidem, pag. 174.

tîrgurilor (oraşelor), în dependenţă de evoluţia vieţii politice şi economice a ţării.

Sistemul tradiţional de administrare a tîrgurilor (oraşelor), prin îmbinarea instituţiilor elective cu cele numite de domnie, a contribuit pe parcursul secolelor la organizarea vieţii politice şi economice a localităţilor urbane şi la integrarea lor în evoluţia istorică a comunităţii naţionale.

6.4. Particularităţile de organizare şi funcţionare a administraţiei satelor

Ca unitate administrativă primară în Moldova istorică erau satele. La originea administraţiei tradiţionale din sate stătea Obştea sătească, ca formă de organizare socială din perioada prestatală. Experienţa acumulată de obştile săteşti în organizarea vieţii comunităţilor rurale, şi-a găsit dezvoltare ulterioară în perioada de instituţionalizare şi dezvoltare statală.

Satul reprezenta o aşezare rurală, locuitorii căreia se îndeletniceau cu agricultura. Întrucît administrarea în perioada medievală era un atribut al proprietăţii, modul de exercitare a administraţiei depindea de categoriile localităţilor rurale, examinate de noi anterior.

În satele dependente, domneşti, boiereşti şi mănăstireşti, o influenţă mare asupra organizării activităţii administrative a localităţilor o aveau proprietarii care dispuneau de atribuţii autoritare asupra supuşilor săi. În satele libere, locuite de răzeşi, se păstra organizarea de obşti cu componentul său economic – devălmăşia, ca proprietate comună a mai multor persoane asupra pămîntului şi a altor bunuri şi cu componentul său administrativ, ca formă de participare a „oamenilor buni şi bătrîni" în soluţionarea problemelor comunităţii.

Satele erau administrate de *juzi*, cărora li se mai spunea *vătămani*. Ei erau aleşi de săteni din rîndurile locuitorilor localităţii respective, ţinîndu-se seama şi de cenzul de avuţie al persoanei. Juzii (vătămanii) aveau atribuţii administrative, fiscale, de păstrare a igienei şi ordinii publice, reprezentau interesele populaţiei săteşti faţă de proprietar şi faţă de dregătoriile domneşti.

În satele dependente, adică cele domneşti, boiereşti şi mănăstireşti, în afară de juzi (vătămani), ca aleşi ai obştii săteşti, mai activau

şi *vorniceii* în calitate de reprezentanţi ai proprietarului (domnitorului, feudalului, clerului), în atribuţiile cărora intra promovarea şi asigurarea îndeplinirii intereselor proprietarului şi supravegherea întregii activităţi administrative desfăşurate în comunitatea respectivă.

Prin urmare, sistemul tradiţional de administraţie locală în Moldova istorică era reprezentat de instituţiile administrative ale ţinuturilor, tîrgurilor (oraşelor) şi satelor. Pe parcursul secolelor XIV-XVIII, perioadă în care s-a constituit şi s-a dezvoltat sistemul tradiţional de administraţie locală, alături de cea centrală, au avut loc numeroase evenimente şi procese politice, economice, militare şi de altă natură care au influenţat activitatea administrativă a statului.

Evoluţia sub aspect istoric a organizării administrativ-teritoriale a Ţării Moldovei şi de implementare a formelor concrete de administraţie la nivelul instituţiilor centrale, ţinutale, orăşeneşti şi săteşti s-a aflat în legătură directă cu evoluţia economică, socială şi politică a ţării. Începînd cu reformele administrative ale lui Alexandru cel Bun (1400-1432), continuînd cu politica de centralizare şi consolidare statală promovată de Ştefan cel Mare (1457-1504), cu aportul altor domnitori, inclusiv a lui Constantin Mavrocordat, prin promovarea în anii 1748-1749 a reformelor administrative, în Moldova istorică s-a constituit şi a funcţionat sistemul tradiţional de administraţie cu instituţiile proprii perioadei medievale.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi condiţiile de constituire a primelor forme de administraţie locală a comunităţilor umane din perioada prestatală.
2. Argumentaţi caracterul determinativ al administraţiei locale în etapa iniţială de instituţionalizare statală.
3. Nominalizaţi ansamblul instituţiilor administrative care constituiau sistemul tradiţional de administraţie locală în Moldova istorică.
4. Identificaţi teritoriile Ţării Moldovei care o perioadă îndelungată au avut o administraţie locală diferită de cea tradiţională.
5. Caracterizaţi sistemul de administraţie a ţinuturilor ca formaţiuni teritoriale de tip feudal şi evoluţia lor în procesul de instituţionalizare statală.
6. Evidenţiaţi şi analizaţi categoriile curtenilor din ţinuturile Moldovei medievale şi descrieţi principalele lor ocupaţii.

7. Specificaţi particularităţile organizării administrative a tîrgurilor, structura şi funcţiile instituţiilor administrative ale acestora.
8. Comparaţi funcţiile şoltuzului cu cele ale sfatului celor 12 pîrgari în exercitarea administraţiei tîrgurilor în Moldova medievală.
9. Clasificaţi organele administrative ale satelor, descrieţi funcţiile lor şi identificaţi particularităţile administraţiei satelor în raport cu administraţia tîrgurilor.
10. Explicaţi în ce constă esenţa îmbinării instituţiilor elective din sistemul administraţiei locale cu cele numite de domnie şi analizaţi rolul fiecăreia din ele în sistemul administraţiei locale.

Literatura recomandată:

1. **Burac Constantin**, *Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. Ţinuturile în secolele XIV-XVI* // Cugetul, 1992, nr. 4.
2. **Chirtoacă Ion**, *Unele aspecte ale utilizării normelor juridice în Moldova de sud-est administrată de otomani* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2-4, pag. 55-57.
3. **Chirtoacă Ion**, *Численность и этнический состав населения городов Бендеры, Килия и Аккерман в XVIII–начале XIX в.* // Buletinul AŞM, Seria ştiinţe sociale, 1977, nr. 1.
4. **Cocîrlă Pavel**, *Tîrguri noi în Moldova în ultimul sfert al sec. al XVIII-lea – înc. sec. al XIX-lea* // Materiale ale Conferinţei ştiinţifice jubiliare din 2-3 octombrie 1996, Chişinău,1996, pag. 201-203.
5. **Cocîrlă Pavel**, *Социально-экономическое развитие молдавского города в конце XVI – начало XIX в.*, Chişinău, 1989.
6. **Cocîrlă Pavel**, *Tîrgurile sau oraşele Moldovei în epoca feudală (sec.XV-XVIII)*, Chşinău, 1991.
7. **Cocîrlă Pavel**, *Tîrgurile Moldovei medievale în viziunea lui D. Cantemir* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2, pag. 20-23.
8. **Cocîrlă Pavel**, *Unele date privitoare la administraţia ţinutului şi tîrgului Orhei la sfîrşitul sec. XVI – prima jumătate a sec.XVII* // Anuarul Muzeului Naţional de Istorie a Moldovei, I, Chişinău, 1992.
9. **Columbeanu S.**, *Cnezate şi voievodate româneşti*, Bucureşti, 1973.
10. **Cornea Sergiu**, *Autoadministrarea colectivităţilor locale în Moldova medievală* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2004, nr. 3.

11. **Eşanu Andrei, Eşanu Valentina,** *Moldova medievală. Structuri executive, militare şi ecleziastice*, Chişinău, 2001.
12. **Eşanu Andrei, Eşanu Valentina,** *Administrarea cetăţii şi ţinutului Soroca (sec. XV – înc. sec. al XIX-lea)* // Revista de istorie a Moldovei, 1999, nr. 1,2.
13. **Giurescu Constantin,** *Tîrguri sau oraşe şi cetăţi moldovene din sec. al XV-lea pînă la mijlocul sec. al XVI-lea*, Bucureşti, 1967.
14. **Matichescu Olimpiu,** *Istoria administraţiei publice româneşti*, Bucureşti, 2000, pag. 71-78.
15. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor,** *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 117-184.

VII. ANEXAREA TERITORIULUI MOLDOVEI DINTRE NISTRU ŞI PRUT (BASARABIEI) LA RUSIA. INSTITUIREA ŞI FUNCŢIONAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV RUSESC ÎN BASARABIA LA ETAPA ADMINISTRAŢIEI PROVIZORII (1812-1818)

„În ziua de 28 mai 1812 tratatul, după multe convorbiri,
a fost iscălit şi străvechea regiune românească a devenit şi,
se credea,că pe veci,
întîi oblastie şi mai pe urmă gubernie rusească"

Paul Gore

Obiective:

La conceperea urmărilor nefaste pentru soarta Moldovei, în general, şi a teritoriului ei dintre Nistru şi Prut, în particular, va contribui:

- *analiza consecinţelor anexării Basarabiei la Rusia în 1812 şi a modalităţilor de implementare treptată a sistemului rusesc de administraţie;*

- *cunoaşterea caracteristicilor teritoriului anexat, componenţei populaţiei şi esenţei sistemului de administraţie provizorie instituit în Basarabia de către autorităţile ţariste;*

- *studierea instituţiilor administrative de nivel provincial şi, în special, rolul Guvernatorului Civil în exercitarea administraţiei;*

- *estimarea formelor de organizare a instituţiilor administrative de nivel local în Basarabia la etapa administraţiei provizorii.*

7.1. Anexarea Basarabiei la Rusia în 1812 şi iniţierea implementării sistemului rusesc de administraţie

În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, Moldova şi Ţara Românească, datorită intereselor pe care le manifestau faţă de ele marile puteri imperiale, cum erau Rusia, Turcia, Austria, şi ca urmare a războaielor ruso-turce purtate în această perioadă, au fost incluse foarte activ în sistemul relaţiilor internaţioale cu urmări nefaste, îndeosebi pentru Moldova.

Rusia manifesta interes faţă de Principatele dunărene şi făcea tot posibilul pentru a-şi consolida influenţa în aceste teritorii printr-o politică externă mai activă. Acest fapt şi-a găsit expresie în unele acţiuni concrete, cum ar fi: instituirea consulatelor ruse în Principatele dunărene după războiul ruso-turc din 1768-1774, încorporarea în cadrul imperiului rus a ţinuturilor din stînga Nistrului după războiul din 1787-1791, consolidarea treptată a poziţiilor ţarismului în Principate şi dobîndirea recunoaşterii de către Turcia, prin emiterea hatişerifului special din 1802, a dreptului Rusiei de a apăra interesele Principatelor dunărene în faţa Porţii.

Aspiraţiile locuitorilor din Principatele dunărene de a se elibera de sub dominaţia otomană, acceptînd în acest sens sprijinul şi ajutorul Rusiei, conveneau năzuinţelor expansioniste ale ţarismului, care în anul 1806, fără a declara război, ocupă cu armatele sale Principatele dunărene, în urma cărui fapt Poarta a declarat război Rusiei.

Ca rezultat al războiului ruso-turc din anii 1806-1812 care s-a terminat cu tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la Bucureşti, teritoriul Moldovei dintre Nistru şi Prut cu cetăţile Hotin, Bender, Cetatea-Albă, Chilia şi Ismail a fost anexat la Rusia. Astfel, voievodatul Moldovei şi poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea teritoriului şi organizarea politico-statală proprie a fost scizionat, fapt care a dus la consecinţe nefaste pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a primit denumirea de Basarabia, denumire pe care o purta partea de sud a Moldovei pînă la actul de anexare, care s-a extins, în aşa fel, asupra întregului teritoriu anexat.[40]

[40] Pe teritoriul neanexat al Moldovei, din partea dreaptă a Prutului, se păstrează în continuare sistemul de administraţie anterior. După răscoala lui Tudor Vladimirescu din 1821 care a cuprins toată Oltenia, Muntenia şi unele ţinuturi ale Moldovei se pune capăt domniilor fanariote şi în ambele Principate, Moldova şi Muntenia, se trece la domniile pămîntene. După războiul ruso-turc din 1828-1829, Moldova şi Muntenia au fost ocupate de armata rusească, ele fiind administrate de guvernatorul rus P.Kisseleff. Rusia impune Principatelor dunărene Regulamentele Organice, intrate în vigoare: în Moldova în 1831, iar în Muntenia în 1832. Aceste acte prevedeau modernizarea administraţiei prin introducerea domniei constituţionale. Puterea domnitorului era limitată de o Adunare Obştească cu atribuţii legislative şi de control. Activitatea executivă a fost atribuită domnitorului, însă cu participarea Adunării Obşteşti, care era în drept de a-i atrage atenţia şefului statului asupra neregulilor ce se comiteau, precum şi posibilitatea de a se adresa Porţii şi puterii protectoare - Rusiei, în cazul în care domnitorul nu va adopta măsurile considerate de boierime a fi necesare.

Schimbări semnificative au avut loc în organizarea teritorial-administrativă. Ţinuturile în Moldova, care rămăseseră, după anexarea Basarabiei la Rusia, doar 16 la număr, şi judeţele în Ţara Românească au fost împărţite în plase şi ocoale. În privinţa satelor, nu s-au produs schimbări în organizarea şi conducerea lor. Domnitorii care au cîrmuit Principatele în conformitate cu Regulamentele Organice sînt numiţi domni regulamentari. Regulamentele Organice au adus schimbări importante şi în institutul dregătorilor, menţinîndu-se doar şase dregători cu rang ministerial: marele logofăt, marele vistier, marele hatman, secretarul statului, marele logofăt al dreptăţii, marele logofăt al credinţei. Dregătoriile devin funcţii salarizate.

A fost supusă transformărilor şi justiţia, care a fost separată de administraţie, avînd o organizare aparte şi realizată prin Tribunalele de ţinuturi, Divanul Judecătoresc pentru pricini politice din Iaşi, Tribunalul de Comerţ din Iaşi, Tribunalul de Poliţie, Tribunalul Criminalicesc şi Înaltul Divan ca for suprem de judecată.

Trecînd prin mişcarea revoluţioară de la 1848, în Principate s-a deschis calea progresului, conştientizîndu-se tot mai mult programele cu caracter unionist. Ele au fost discutate în cadrul Divanurilor ad-hoc din Moldova şi Muntenia din 1857 şi încuviinţate prin decizia Congresului de la Paris din 1858 al reprezentanţilor marilor puteri garante, care prin Convenţia adoptată au stabilit statutul internaţional şi principiile de organizare internă a Principatelor Unite. Prin dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza domnitor în ambele Principate în 1859 şi prin recunoaşterea acestui fapt de către puterile garante, la 11 noiembrie 1861 se anunţă realizarea unirii complete prin fuzionarea autorităţilor celor două Principate şi formarea unui guvern unic sub preşedenţia lui Barbu Catargiu. Statul a început, ulterior, să poarte numele de România.

În teritoriul anexat s-a început instituirea şi implementarea treptată a modelului rusesc de administraţie, care trece prin trei etape, şi anume: etapa administraţiei provizorii (1812-1818); etapa autonomiei administrative (1818-1828); etapa consolidării sistemului rusesc de administraţie (1828-1917).

Fiecare din aceste etape îşi au particularităţile şi caracteristicile lor distincte, asupra analizei cărora ne vom opri în cele ce urmează.

7.2. Caracteristica teritoriului anexat, componenţa populaţiei şi esenţa sistemului de administraţie provizorie instituit în Basarabia

Teritoriul anexat la Rusia avea o suprafaţă de 45 360 km pătraţi, fiind cu 7400 km pătraţi mai mare decît teritoriul din dreapta Prutului a Principatului Moldova. Aici erau 5 cetăţi, 17 tîrguri şi 685 de sate cu o populaţie de 482 630 locuitori.[41] El era alcătuit din ţinuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iaşi, care pînă în 1812 erau sub jurisdicţia domnitorului Moldovei, ţinuturile Bender, Tomarov şi Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turceşti, care au fost retrocedate Moldovei în 1807.

Conform recensămîntului oficial rus din 1816, populaţia totală a Basarabiei era de 491 500 locuitori, dintre care: 420 000 români (85,5%), 39 300 ruşi şi ucraineni (8%), 2500 bulgari şi găgăuzi (0,5%), 20 600 evrei (4,2%), alte naţionalităţi 9100 (1,8%).[42]

Imediat după actul de anexare forţată a Basarabiei, Rusia purcede la reorganizarea sistemului de administraţie din acest teritoriu, prin adoptarea la 23 iulie 1812 a Regulamentului privind Administrarea provizorie a Basarabiei, urmat de adoptarea la 02 februarie 1813 a Legii despre instituirea a două departamente şi a adunării lor comune, precum şi prin punerea în aplicare a diferitelor instrucţiuni care reglementau diverse domenii de activitate a instituţiilor administrative.[43]

[41] Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, Chişinău, 1991, pag. 179.

[42] G. Murgaci, *La population de la Bessarabie*, Paris, 1920, pag. 19. Citat după Mihail Bruhis, *Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chişinău, 1992, pag. 126.

[43] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 187.

Esenţa acestei etape constă în faptul că în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ţinut seamă, într-o anumită măsură, de tradiţiile sistemului anterior de administraţie, fiind păstrate, în temei, fostele instituţii administrative locale.

7.3. Instituţiile administrative de nivel provincial, rolul Guvernatorului Civil în exercitarea administraţiei

În conformitate cu Regulamentul privind Administrarea provizorie a Basarabiei şi cu Legea despre instituirea celor două departamente şi a adunării lor comune, despre care s-a menţionat mai sus, autorităţile provinciale din Basarabia au fost divizate în autorităţi *civile* şi autorităţi *militare*. Autorităţile şi instituţiile civile erau conduse de guvernatorul civil, iar trupele militare şi garnizoanele cetăţilor se aflau în subordinea comandantului militar al Basarabiei. Atît guvernatorul civil, precum şi comandantul militar al regiunii se aflau, la început, în subordinea directă a comandantului armatei dunărene, care era reprezentantul administraţiei centrale ruseşti în regiune şi prin intermediul căruia se lua legătura cu guvernul central şi ţarul Rusiei.[44]

Din 31 mai 1813, conform unui decret imperial, guvernatorul civil al Basarabiei a fost subordonat direct autorităţilor centrale ruseşti, în baza dreptului pe care îl aveau toţi guvernatorii din Rusia. Primul guvernator civil în Basarabia a fost Scarlat Sturza, iar comandant militar al regiunii a fost numit I.M. Hartingh, general-maior, comandantul cetăţii Hotin. Rusia ajustează sub modelul rusesc şi situaţia bisericii din Basarabia, numindu-l în fruntea ei pe Gavriil Bănulescu-Bodoni, care prin decretul din 21 august 1813 devine Mitropolit al Basarabiei.

Guvernatorul civil stătea în fruntea administraţiei provinciale şi în această calitate exercita conducerea întregii activităţi administrative, numind cadrele din Cancelaria administraţiei civile, formată pentru asistenţa acestuia, şi ispravnicii de ţinuturi.

Cancelaria administraţiei civile a fost abilitată cu atribuţii executive, fiind alcătuită din două departamente. Primul departament se

[44] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 21.

ocupa de problemele de legislație, judecătorești, poliție și învățămînt. Al doilea departament se preocupa de statistică, populație, venituri, vămi, comerț și industrie.[45] La 2 februarie 1813, Cancelaria administrației civile a fost reorganizată în Guvernul regional al Basarabiei. El era alcătuit din două departamente, cu structurile respective, și din Adunarea lor comună, a cărui președinte era guvernatorul civil. Adunarea examina și adopta deciziile definitive în chestiunile venite în apel de la departamente, precum și chestiunile propuse de guvernatorul civil.[46] Adunarea comună era convocată prin dispoziția guvernatorului civil.

7.4. Organizarea instituțiilor administrative de nivel local în Basarabia la etapa administrației provizorii

În perioada administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Astfel, ținuturile erau administrate de către *ispravnici*, care erau numiți în funcție de guvernatorul civil pe un termen de un an. Ispravnicii aveau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și de asigurare a ordinii publice. Unele ținuturi ca Soroca, Hotin, Iași, Bender, Orhei erau administrate de cîte doi ispravnici, iar ținuturile Tomarov, Greceni, Codru și Hotărniceni de cîte un singur ispravnic.

Întrucît la acea etapă nu exista un act normativ care ar fi reglementat obligațiile ispravnicilor, ei își exercitau atribuțiile mai mult conform cutumelor și uzuanțelor locale, care deseori erau tălmăcite în mod diferit și care stîrneau adesea disfuncționalități în activitatea ispravnicilor și duceau la comiterea din partea lor a multor nelegiuiri.

Ținuturile mai mari se divizau în *ocoale*. Astfel, ținutul Orhei avea 12 ocoale, Hotin – 8, Iași – 6, Bender – 3 ocoale. Celelalte ținuturi, și anume Tomarov, Greceni, Codru și Hotărniceni, din cauza numărului mic de localități nu se divizau în ocoale. Ocoalele erau conduse de *ocolași*. Unități administrativ-teritoriale primare erau satele în care administrația, practic, rămînea cea veche.

În același timp, în unele orașe, cum ar fi: Chișinău, cetățile Hotin, Bender și Akkerman au fost create organe de poliție după modelul celor rusești. În activitatea lor, acestea se coduceau de regulamentele speciale ale ministerului rus al poliției și se aflau nu numai în subordinea autorităților civile, dar și a autorităților militare.

Sistemul administrativ ce se implementa în Basarabia și caracterul lui declarat provizoriu făcea să se înțeleagă că acesta constituie o etapă tranzitorie spre o administrație mai desăvîrșită. Însă procesul se desfășura destul de controversat. Pe de o parte, nobilimea locală opta pentru menținerea instituțiilor administrative tradiționale, iar pe de altă parte, autoritățile rusești, îndeosebi guvernatorul civil I. M. Hartingh, care l-a înlocuit la acest post pe băștinașul Scarlat Sturza, insistau asupra uniformizării administrației din Basarabia cu cea din guberniile rusești. Aceste stări de spirit duceau deseori la tensiuni, care au determinat în cele din urmă oficialitățile rusești să inițieze reorganizarea sistemului administrativ al Basarabiei, atît la nivel regional, cît și local, precum și să facă unele remanieri de cadre.

Astfel, guvernatorul civil I.M. Hartingh, considerat vinovat de starea tensionată creată în Basarabia, a fost înlocuit în 1816 cu I.H. Calagheorghi. De rînd cu aceasta, guvernul țarist a introdus în ianuarie 1816 în Basarabia o funcție administrativă nouă, cea de *namesnic*, ca rezident imperial subordonat direct țarului. În această funcție a fost numit general-locotenentul A.N. Bahmetiev, care deținea concomitent și funcția de guvernator al Podoliei. El avea sarcina să asigure administrarea Basarabiei conform regulamentelor existente și să supravegheze întreaga activitate administrativă din regiune. Pentru aceasta, namesnicul era abilitat cu împuterniciri nelimitate.

Introducerea instituției namesnicului a diminuat esențial rolul guvernatorului civil al Basarabiei, atribuțiile căruia devin mai limitate. De rînd cu aceasta, a fost format și un Comitet provizoriu, membri ai căruia au fost numiți boieri moldoveni și funcționari în exercițiu, în frunte cu guvernatorul I.H. Calagheorghi. Acest Comitet era ierarhic superior guvernului regional, subordonat namesnicului, avea sarcini privind reorganizarea administrației regionale, restabili-

[45] Ibidem, pag. 23.
[46] Ibidem, pag. 24.

rea ordinii în satele şi oraşele regiunii, desfăşurarea altor activităţi ce ţineau de viaţa social-economică a regiunii.[47]

Unele reorganizări s-au înfăptuit şi în administraţia ţinutală, prin introducerea, alături de funcţia de ispravnic, a funcţiilor de *revizor* cu atribuţii de supraveghere a organelor de poliţie, a pazei frontierei, a surselor de venit ale caznalei, şi de *sameş* cu atribuţii de conducere a activităţii cancelariei isprăvniciei şi de control a îndeplinirii de către ispravnic, ocolaşi şi ceilalţi funcţionari şi instituţii din teritoriu a instrucţiilor şi ordonanţelor primite. Administraţia locală n-a suferit modificări, ocoalele fiind administrate de ocolaşi, iar satele de staroşti (starşini). Doar la Chişinău, în 1817, se înfiinţează Duma orăşenească, un organ electiv care se ocupa de treburile administrative şi gospodăreşti ale oraşului. Primul primar al oraşului Chişinău a fost A. Nour.[48]

În aşa fel, în condiţiile sistemului de administrare provizorie iniţiat în 1812 cu redimensionările efectuate în anii 1816-1818, inclusiv cu instituirea funcţiei de namesnic, se observă o tendinţă de centralizare a puterii prin răspîndirea treptată în Basarabia a unor instituţii şi practici administrative ruseşti.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi condiţiile istorice şi împrejurările în care a fost anexat teritoriul Moldovei dintre Nistru şi Prut (Basarabia) la Rusia în 1812.
2. Analizaţi şi apreciaţi actul anexării Basarabiei la Rusia din punctul de vedere al construcţiei statale şi unităţii poporului.
3. Caracterizaţi teritoriul anexat la Rusia, componenţa populaţiei şi estimaţi urmările actului de anexare a Basarabiei asupra sistemului de administraţie.
4. Expuneţi evenimentele şi procesele desfăşurate pe teritoriul neanexat al Moldovei din partea dreaptă a Prutului şi analizaţi evoluţia sistemului de administraţie de pe acest teritoriu.
5. Determinaţi esenţa şi descrieţi natura sistemului de administraţie provizorie instituit în Basarabia după anexarea ei la Rusia.

[47] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 50-51.

[48] Ibidem, pag. 52-53.

6. Clasificaţi instituţiile administrative de nivel provincial specificînd rolul autorităţilor civile şi militare din Basarabia.
7. Evidenţiaţi particularităţile organizării administrativ-teritoriale a Basarabiei la etapa administraţiei provizorii în raport cu alte teritorii ale Imperiului rus.
8. Evaluaţi sistemul organizării instituţiilor administrative de nivel local în Basarabia la etapa administraţiei provizorii.
9. Estimaţi influenţa redimensionărilor administrative din 1816 asupra vieţii economice, politice şi sociale din Basarabia.
10. Demonstraţi caracterul camuflat al acţiunilor autorităţilor ţariste în procesul de implementare a sistemului rusesc de administraţie în Basarabia.

Literatura recomandată:

1. **Babii A., Vrabie E.**, *Alexandru Scarlat Sturza (1791-1854)* // Revista de istorie a Moldovei, 1992, nr.4.
2. **Boga L.T.**, *Populaţia* // În monografia *Basarabia* sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag. 51-72.
3. **Bruhis Mihail**, *Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chişinău, 1993, pag. 122-145.
4. **Cazacu Petru**, *Moldova dintre Prut şi Nistru 1812-1818*, Chişinău, 1992.
5. **Chirtoacă Ion**, *Evoluţia semnificaţiei teritoriale a noţiunii Basarabia* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2.
6. **Ceachir N.**, *Basarabia sub stăpînire ţaristă (1812-1917)*, Bucureşti, 1993.
7. **Ciobanu Ştefan**, *Basarabia*, Chişinău, 1993.
8. **Coptileţ Valentina**, *Unele aspecte ale organizării organelor administrative ale Basarabiei în perioada guvernării provizorii (1812-1818)* // Caiet ştiinţific, nr.1, ISAM, Chişinău, 2006, pag. 25-38.
9. **Cornea Sergiu**, *Administrarea provizorie a Basarabiei* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr. 3.
10. **Cornea Sergiu**, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 15-60.
11. **Cornea Sergiu**, *Redimensionarea structurii administrative a Basarabiei în anii 1816-1818* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2001, nr. 3.

12. **Gore Paul**, *Anexarea Basarabiei* // În monografia *Basarabia* sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag. 148-172.
13. **Grama Dumitru**, *Lupta românilor de la răsărit de Prut pentru apărarea legilor Ţării Moldovei în primele decenii ale sec. al XIX-lea* // Destin basarabean, 1994, nr. 4, pag. 86-96.
14. **Negru Gheorghe**, *Anul 1812: timpuri noi – aprecieri vechi* // Cugetul, 1992, nr. 2.

VIII. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A BASARABIEI ÎN CADRUL RUSIEI LA ETAPA AUTONOMIEI ADMINISTRATIVE (1818-1828)

„Acordarea autonomiei administrative Basarabiei a fost un rezultat al politicii administrative promovate de ţarism faţă de provinciile naţionale în primii ani după anexarea lor"

Alexandru Boldur

Obiective:

Studierea organizării administrative a Basarabiei în cadrul Rusiei la etapa autonomiei administrative va contribui la:

- perceperea adecvată a controverselor statutului de autonomie administrativă a Basarabiei stabilit prin prevederile Regulamentului din 1818;

- identificarea formelor de organizare şi funcţionare a instituţiilor administrative de nivel regional din Basarabia şi rolul acestora în procesul de rusificare a administraţiei;

- cunoaşterea organizării administraţiei locale la etapa autonomiei administrative şi definirea rolului acesteia în instituirea sistemului rusesc de administraţie;

- conştientizarea impactului de favorizare a aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul normelor de drept autohton asupra modului de viaţă a populaţiei urbane şi rurale din Basarabia.

8.1. Regulamentul din 1818 şi controversele statutului de autonomie administrativă a Basarabiei

Autorităţile ţariste erau cointeresate în consolidarea poziţiilor sale în Basarabia. Avîd aceste aspiraţii, ele întreprindeau diferite acţiuni de ordin politic, economic, social pentru a-şi atinge acest scop. Printre aceste acţiuni se înscriu şi acele desfăşurate în domeniul reorganizării sistemului de administraţie a Basarabiei. În acest sens, o etapă distinctă o alcătuieşte perioada anilor 1818-1828, care în istoriografie este definită ca perioada autonomiei Basarabiei.

Referitor la noţiunea de *autonomie a Basarabiei* în cadrul Imperiului rus, cercetătorul Sergiu Cornea, preocupat de această problematică investigaţională, consideră *„că ea nu reflectă adecvat esenţa acestei perioade şi e puţin exagerată."* Perioada respectivă poate fi definită, după părerea dumnealui, *„ca o autonomie administrativă limitată şi provizorie"*.[49] Ţinem să împărtăşim această opinie, deoarece, după natura lor, toate reorganizările administrative produse în această perioadă au avut tendinţe vădite de amplificare în Basarabia a sistemului rusesc de administraţie. Cu toate că, după esenţa ei, forma autonomă de conducere presupunea recunoaşterea particularităţilor naţionale, inclusiv ale sistemului tradiţional de administraţie, acţiunile şi politica promovată de autorităţile ţariste în Basarabia nu întotdeauna confirmă acest lucru. Mai mult ca atît, intenţiile de strîmtorare a intereselor locale, manifestate deja la etapa anterioară de administraţie provizorie şi mult mai simţite la etapa pe care urmează s-o analizăm în continuare, vor duce ulterior la implementarea definitivă a sistemului rusesc de administraţie. În aceste condiţii, întradevăr nu putem vorbi despre o autonomie administrativă deplină.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost iniţiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chişinău, de către ţarul Rusiei Alexandru I, a unui nou regulament privind reorganizarea sistemului de administraţie în provincie, întitulat *„Aşezămîntul obrazovaniei oblastei Basarabiei"*. Acest document constituie suportul juridic principal, în baza căruia au fost constituite şi au funcţionat instituţiile administrative în perioada indicată.

[49] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag.61.

În rescriptul său din 1818, ţarul Alexandru I scrie: „Oblastia Basarabiei păstrează compoziţia ei naţională şi, prin urmare, primeşte şi o formă specială a administrării. Am văzut această ţară şi, dacă Autotputernicul va binevoi, am s-o mai văd. Cred că am să găsesc în ea, în fiecare pas, roadele instituţiilor mele şi, împreună cu aceasta, probele zelului şi sîrguinţei funcţionarilor, care vor fi însărcinaţi cu conducerea acestei instituţii".[50] Cu toate că ţarului nu i-a fost dat să mai vadă „această ţară", spusele lui au fost treptat implementate, ecoul lor resimţindu-se şi astăzi.

Noul regulament prevedea, în principiu, recunoaşterea particularităţilor naţionale privind organizarea şi funcţionarea administraţiei în Basarabia. Prin menţinerea unor particularităţi locale, Basarabiei i-a fost acordat statutul de autonomie administrativă în cadrul Imperiului rus. Autorităţile ruse conştientizau necesitatea aplicării faţă de teritoriul anexat a unor metode mai subtile pentru a cîştiga sprijinul nobilimii locale, care, fiind afectată de dezmembrarea Moldovei istorice, se orienta mai mult spre valorile europene decît spre civilizaţia rusă, şi pentru realizarea treptată a scopului de a implementa modelul administrativ rusesc.

Prin „Aşezămîntul obrazovaniei oblastei Basarabiei", teritoriului anexat i s-a confirmat oficial denumirea de regiunea Basarabiei cu reşedinţă în oraşul Chişinău. Prin acest act se fixau schimbările produse în administraţia Basarabiei după anexare, se stipulau principiile generale de organizare administrativă a regiunii, se menţionau instituţiile administrative şi atribuţiile lor, se expuneau drepturile şi îndatoririle populaţiei basarabene.

„Aşezămîntul" de la 1818 prevedea şi unele modificări administrativ-teritoriale ale Basarabiei. Teritoriul regiunii era împărţit în şase ţinuturi: Hotin, Iaşi, Orhei, Bender, Akkerman, Ismail.[51] Ţinutul Iaşi îşi avea centrul de reşedinţă în oraşul Bălţi, ţinutul Orhei îşi avea reşedinţa în oraşul Chişinău, spre deosebire de celelalte ţinuturi care îşi aveau reşedinţă în oraşele cu aceeaşi denumire ca şi a ţinuturilor. S-a menţinut divizarea ţinuturilor în ocoale.

[50] Paul Gore, *Anexarea Basarabiei (Schţă istorică)* // În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag.165.

[51] I. Nistor, *Istoria Basarabiei*, 1923, pag. 267. Citat după I. Zablorovschi, *Istoria* // În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag.136.

8.2. Instituțiile administrative de nivel regional din Basarabia

În conformitate cu „Așezămîntul" din 1818, în Basarabia se constituie un sistem de autorități administrative de nivel regional abilitate cu conducerea afacerilor publice din regiune. În acest sens, se evidențiază rolul *Consiliului Suprem* ca organ suprem executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii. Instituirea Consiliului Suprem și funcționarea acestui organ semnifică caracterul specific al sistemului administrativ al Basarabiei din perioada respectivă, spre deosebire de perioada anterioară, pe de o parte, și spre deosebire de alte regiuni ale Imperiului rus, pe de altă parte.

Componența Consiliului Suprem era alcătuită din 11 membri. Învestirea lor în funcție se făcea pe căi diferite. Cinci membri, și anume: namesnicul, guvernatorul, viceguvernatorul, președintele judecătoriei penale, președintele judecătoriei civile erau numiți, ceilalți șase membri erau aleși de către nobilimea locală[52] pe un termen de trei ani cu confirmarea namesnicului. Printre membrii aleși era în mod obligatoriu Mareșalul regional al nobilimii. Funcția de președinte al Consiliului Suprem era exercitată de namesnic. În anul 1818 Consiliul Suprem era condus de A.N. Bahmetiev, guvernatorul general al Podoliei, care era concomitent și namesnic al Basarabiei.

Consiliul Suprem din Basarabia era în subordinea directă a țarului care se realiza prin intermediul unui secretar de stat, responsabil pentru problemele Basarabiei în Consiliul de Stat al Imperiului rus.[53]

[52] Nobilimea din Basarabia și-a păstrat privilegiile și a fost egalată în drepturi cu cea rusă. Ei îi revenea un rol important în sistemul de administrare instituit în Basarabia. Majoritatea funcțiilor administrative erau deținute de reprezentanții nobilimii în baza principiului eligibilității. Nobilimea a căpătat dreptul de a convoca Adunările nobilimii în cadrul cărora se alegeau funcționarii pentru instituțiile administrative ale regiunii și ținuturilor, Mareșalul regional și, respectiv, mareșalii ținutali ai nobilimii.

[53] Un rol important în această funcție i-a revenit contelui I.A. Capodistrias (1776-1831). El era promotor al politicii liberale și susținător al orientării constituționaliste în organizarea statală, manifesta un viu interes față de evenimentele și procesele desfășurate în Basarabia, întreținea legături strînse cu familii nobile din Basarabia. Fiind secretar de stat, responsabil de problemele Basarabiei, el se bucura de încrederea țarului și avea o anumită influență asupra deciziilor adoptate privind regiunea Basarabia.

Consiliul Suprem exercita funcții organizatorice, administrative, economice și judecătorești. El examina în ședințele sale cele mai importante probleme privind situația din regiune și adopta decizii pe marginea lor. Deciziile Consiliului Suprem puteau fi atacate în Consiliul de Stat al Imperiului rus prin intermediul Ministrului justiției sau a procurorului general.

Pe parcursul celor zece ani, cît a funcționat Consiliul Suprem, din 1818 și pînă în 1828, în activitatea lui s-au observat și anumite disfuncționalități exprimate, alături de altele, și prin faptul că membrii lui aleși din partea nobilimii locale nu cunoșteau îndeajuns legislația, tehnicile administrative și limba rusă, iar membrii numiți ai Cinsiliului Suprem nu cunoșteau legile locale, sistemul tradițional de administrație din Basarabia și limba localnicilor. Starea de lucruri creată genera deseori unele tensionări între funcționarii locali și cei ruși. Aceasta și alte cauze au determinat un randament scăzut al activității Consiliului Suprem.

O altă autoritate administrativă în Basarabia era *Guvernatorul civil.* El se afla în subordinea directă a namesnicului și era responsabil de situația din regiune. În calitate de președinte al guvernului regional, el ocupa un loc important în sistemul administrativ, fiind abilitat cu atribuții de coordonare și supraveghere a activității tuturor instituțiilor administrative din regiune. Prin exercitarea acestor atribuții, Guvernatorul civil asigura funcționalitatea sistemului administrativ în ansamblu. El putea propune namesnicului, ori direct Consiliului Suprem, spre deliberare, problemele ce vizau desfășurarea normală a vieții social-economice din regiune. Guvernatorul aproba sentințele judecătorești penale, coordona și controla activitatea organelor de poliție, era responsabil de menținerea ordinii publice și de starea sanitară din regiune. El era, de asemenea, abilitat cu dreptul de a contacta guvernatorii regiunilor vecine, curțile regale ale statelor vecine și misiunile diplomatice ale Rusiei peste hotare.

Astfel, prin atribuțiile exercitate, Guvernatorul civil ocupa un loc distinct în sistemul administrației publice a regiunii, activînd sub conducerea namesnicului și Consiliului Suprem.

Un loc însemnat în sistemul autorităților administrative îi revenea *Guvernului regional.* El era format din guvernator, viceguverna-

tor, patru consilieri, administratorul financiar şi doi asesori.[54] Guvernatorul şi viceguernatorul erau numiţi în funcţie cu aprobarea ţarului, iar consilierii, asesorii şi vistierul regional cu acordul namesnicului.[55]

Guvernul era alcătuit din două departamente. Primul, denumit *departamentul executiv*, era condus direct de guvernator, în ale cărui atribuţii intra soluţionarea problemelor organizatorico-administrative prin coordonarea şi supravegherea instituţiilor administrative din regiune. În activitatea sa se conducea de dispoziţiile şi regulile prevăzute pentru cîrmuirile guberniale din Rusia.

Al doilea era *departamentul economic* care se preocupa de problemele economico-financiare şi de activităţile de control. Acest departament era condus de viceguvernator.

La nivelul celor două departamente se soluţionau problemele mai minore ce ţineau de activitatea administrativă şi economică curentă. Problemele mai importante se discutau la şedinţa comună a celor două departamente ale guvernului. Reclamaţiile referitoare la activitatea Guvernului regional puteau fi adresate spre soluţionare Consiliului Suprem.

În conformitate cu „Aşezămîntul" din 1818, în Basarabia au fost instituite şi unele funcţii noi, anterior inexistente în sistemul tradiţional de administraţie, preluate din sistemul rusesc. Printre aceste funcţii erau cele de *procuror regional* şi *procuror ţinutal*. Aceşti funcţionari erau abilitaţi cu dreptul de a inspecta orice instituţie administrativă din Basarabia, de a supraveghea respectarea de către ele a regulamentelor în vigoare şi îndeplinirea competenţelor atribuite lor. Despre încălcările depistate ei informau, respectiv, namesnicul regiunii şi ispravnicul de ţinut.

Printre instituţiile noi create se mai numără: *Direcţia sanitară regională*; *Direcţia vamală de circumsripţie*; *Oficiul poştal regional*; *Oficiul cadastral al regiunii*; *Arhitectul regional*. În activitatea lor, aceste instituţii administrative se conduceau de legile şi regulamentele Imperiului rus. În aşa fel devine tot mai evidentă infiltrarea în activitatea administrativă din Basarabia a regulilor şi practicii administrative ruseşti.

[54] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 207.

[55] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 79.

Întrucît autorităţile civile ale regiunii au fost divizate în executive şi judecătoreşti, cele din urmă aveau o organizare şi un mod de funcţionare propriu. Instituţiile judecătoreşti se divizau, la rîndul lor, în trei trepte. În calitate de instanţă judecătorească de cel mai înalt nivel era Consiliul Suprem, după care urmau Judecătoriile regionale – penală şi civilă, şi apoi Judecătoriile ţinitale. Preşedinţii judecătoriilor erau numiţi de către namesnic şi confirmaţi de ţar.[56]

Prin folosirea pe larg a legislaţiei ruseşti şi a limbii ruse, activitatea instanţelor judecătoreşti tot mai mult era adaptată la practica Imperiului rus. Această tendinţă se observa în tot sistemul administrativ din Basarabia, unde, fiind formal proclamată autonomia administrativă, de fapt se implementa destul de activ legislaţia şi practica administrativă rusă.

8.3. Organizarea administraţiei locale la etapa autonomiei administrative

În cadrul Imperiului rus, la etapa autonomiei administrative, unor anumite transformări este supusă şi administraţia publică locală, păstrîndu-se, în acelaşi timp, unele dimensiuni ale administraţiei precedente. Administraţia locală era reprezentată de autorităţile de nivel ţinutal, de nivelul ocoalelor, de nivelul satelor şi oraşelor.

Astfel, la nivel de ţinut s-a păstrat instituţia *isprăvniciei*, în componenţa căreia activau un ispravnic şi patru asesori. Ei erau aleşi de nobilime şi confirmaţi de către namesnic. Ispravnicul deţinea, ca şi mai înainte, funcţia-cheie în administraţia ţinutală, fiind abilitat cu dreptul şi obligaţiunile de a îndeplini dispoziţiile autorităţilor administrative ierarhic superioare, de a supraveghea respectarea de către autorităţile ierarhic inferioare şi de către toţi locuitorii ţinutului a îndatoririlor acestora. Lui i se încredinţa asigurarea ordinii publice, examinarea litigiilor civile mărunte, asigurarea staţionării trupelor militare în ţinut, întreţinerea în ordine a gospodăriei rutiere, a stării sanitare a ţinutului, era responsabil de securitatea alimentară a populaţiei.

[56] Ibidem, pag. 81.

După cum s-a menționat deja, ținuturile erau divizate în ocoale, care erau conduse de *ocolași*, numiți în funcție de către ispravnic. Ocolașul era abilitat cu dreptul și obligațiunea de a executa dispozițiile autorităților ierarhic superioare, de a asigura ordinea publică în teritoriul ocolului, de a examina litigiile simple între locuitorii ocolului, de a duce evidența populației, de a asigura buna funcționalitate a trupelor militare dislocate pe teritoriul ocolului. El purta responsabilitate pentru executarea atribuțiilor sale față de isprăvnicie, căreia îi prezenta periodic informațiile respective.

În sate funcțiile administrative erau exercitate de *dvornici*, fiind numiți în post, ca și ocolașii, de către ispravnic. Ei trebuiau să trăiască în localitatea respectivă și să se bucure de susținerea populației din localitate. Dvornicii purtau răspundere de situația creată în paramerii localității rurale asupra căreia își exercitau autoritatea.

Se deosebeau din punct de vedere al organizării administrative orașele-reședință de ținut. Ele erau administrate de *Dumele orășenești* și *Consiliile de breaslă*, care funcționau conform regulamentelor ruseți. În baza acestor regulamente, Dumele orășenești activau în următoarea componență: un *burgomistru*, doi *ratmani* și un *copist*. Burgomistrul și ratmanii erau aleși de locuitorii orașelor și activau fără a fi remunerați. În cadrul Consiliilor de breaslă activau *burgomistrul*, *primarul orașului* și *staroștii breslelor*. Funcțiile lor erau elective și activau fără a fi remunerați.[57]

În așa fel, la nivel local, ca și la nivel regional, chiar în condițiile declaratei autonomii administrative, se observă o tendință vădită de implementare tot mai pronunțată a sistemului rusesc de administrare și a practicii administrative a Imperiului rus.

8.4. Favorizarea aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul normelor dreptului autohton

Odată cu implementarea prevederilor „Așezămîntului" din 1818, în sistemul administrativ din Basarabia au intervenit schimbări atît de ordin instituțional, cît și funcțional. Autonomia administrativă declarată era însoțită și de infiltrarea în sistemul administrativ al Basarabiei a practicii administrative ruseți prin favorizarea aplicării normelor de drept ale Imperiului rus și implementarea în regiune a unor instituții administrative caracteristice sistemului rusesc de administrație.

[57] Ibidem, pag. 87.

Aceste procese erau însoțite de preluarea unor vicii specifice sistemului rusesc de administrație exprimate în abuzul administrativ, nerespectarea legilor, delapidarea averii publice, formalismul în abordarea problemelor, gradul înalt de corupție în organele administrative.

De rînd cu aceasta, se observă reducerea rolului și influenței funcționarilor moldoveni în cadrul instituțiilor administrative și creșterea, prin impunerea voinței lor, a funcționarilor ruși angajați în sistemul administrativ din Basarabia. Această politică promovată de namesnicul Bahmetiev a fost continuată de succesorii acestuia, I.N. Inzov și M.S. Voronțov.

Ultimul a intrat în exercițiul funcției în iunie 1823 și, fiind un adept ferm al concepției de lichidare a particularităților locale și de introducere în Basarabia a instituțiilor și structurilor administrative ruse, a practicat în mod abuziv eliberarea funcționarilor moldoveni și înlocuirea lor cu funcționari ruși, a anulat dreptul nobilimii locale de a alege ispravnicii și asesorii în administrația ținuturilor, trecînd la numirea lor, a întreprins și alte măsuri orientate la lichidarea particularităților locale și la unificarea sistemului administrativ al Basarabiei cu cel al guberniilor ruseți.

Astfel, în perioada autonomiei administrative a Basarabiei, care a durat din 1818 și pînă în 1828, s-a produs constituirea unui sistem administrativ specific, însoțit de lichidarea treptată a particularităților naționale cu infiltrarea activă a structurilor, instituțiilor și mecanismelor ruseți de administrare.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieți împrejurările în care a fost adoptat Regulamentul din 1818 prin care s-a inițiat perioada autonomiei administrative a Basarabiei.
2. Analizați modificările administrativ-teritoriale produse în Basarabia la etapa autonomiei administrative și apreciați statutul ei de regiune ce intra în componența Imperiului rus.
3. Comparați sistemul autorităților administrative de nivel regional din etapa autonomiei administrative cu cele din perioada administrației provizorii.
4. Caracterizați componența și atribuțiile Consiliului Suprem ca organ executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii.

5. Identificați rolul Guvernatorului civil în sistemul administrativ al Basarabiei din etapa autonomiei administrative și descrieți principalele lui atribuții.
6. Nominalizați și analizați misiunile instituțiilor nou create în etapa autonomiei administrative în Basarabia, preluate din sistemul rusesc de administrație.
7. Expuneți modul de organizare și funcționare a administrației publice locale din Basarabia în etapa autonomiei administrative.
8. Demonstrați și evaluați consecințele aplicării favorizate a normelor de drept rusesc în detrimentul normelor de drept autohton în procesul de administrare din Basarabia.
9. Elaborați un tabel prin care să se demonstreze sistemul autorităților administrative regionale și locale din Basarabia, atribuțiile acestora în aspect comparat din cele două etape: etapa administrației provizorii și etapa autonomiei administrative.
10. Argumentați controversele statutului de autonomie administrativă a Basarabiei în componența Imperiului rus.

Literatura recomandată:

1. **Ceachir N.**, *Basarabia sub stăpînire țaristă (1812-1917)*, București, 1993.
2. **Ciobanu Ștefan**, *Basarabia*, Chișinău, 1993.
3. **Conțescu Ion**, *Din istoria colonizării Basarabiei* // Cugetul, 1992, nr. 3.
4. **Cornea Sergiu**, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 61-102.
5. **Cornea Sergiu**, *Scurt istoric al divizării teritorial-administrative a Basarabiei sub stăpînirea țaristă (1812-1917)* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2002, nr. 2.
6. **Cornea Sergiu**, *Organizarea administrativă a Basarabiei conform „Așezămîntului" constituirii regiunii Basarabiei (1818)* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1998, nr. 3.
7. **Lupașcu Zinaida**, *Sfîrșitul autonomiei Basarabiei* // Caiet științific, nr. 1, ISAM, Chișinău, 2006, pag. 55-61.
8. **Niculiță Aliona**, *Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. al XIX-lea* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1995, nr. 2.

IX. CONSOLIDAREA SISTEMULUI RUSESC DE ADMINISTRAȚIE ÎN BASARABIA (1828-1917)

„Istoria deosebită a Basarabiei înseamnă în sensul restrîns al cuvîntului istoria frămîntărilor și prefacerilor prin care a trecut în curgerea veacurilor această parte de pămînt românesc, din pricini fatale, geografic-istorice"

I. Zablorovschi

Obiective:

La argumentarea procesului de consolidare a sistemului rusesc de administrare în Basarabia va contribui:

- estimarea premiselor elaborării „Așezămîntului" din 1828 și cunoașterea schimbărilor structurale și funcționale în sistemul administrativ din Basarabia odată cu implementarea prevederilor acestuia;

- studierea sistemului de organizare și funcționare a instituțiilor administrative de nivel regional din Basarabia adaptate la modelul rusesc de administrare;

- distingerea particularităților de organizare și funcționare a instituțiilor administrative din Basarabia de nivel local în condițiile influenței metodelor abuzive rusești de administrare;

- evaluarea reformelor administrative din anii 60-70 ai secolului al XIX-lea din perspectiva implementării definitive a sistemului rusesc de administrare în Basarabia.

9.1. Premisele elaborării „Aşezămîntului" din 1828. Schimbările structurale şi funcţionale în sistemul administrativ din Basarabia

În condiţiile în care preocuparea permanentă a autorităţilor ţariste era de a limita, iar în unele cazuri de a lichida particularităţile locale din administraţia Basarabiei, autonomia administrativă, chiar şi fiind declarată, nu mai putea să supravieţuiască.

Deja în anul 1825 M.S. Voronţov a iniţiat elaborarea unui proiect de Regulament cu privire la administrarea Basarabiei, avînd susţinerea Comitetului miniştrilor al Rusiei. După moartea lui Alexandru I, tronul Imperiului rus este preluat de Nicolai I care, spre deosebire de predecesorul său, nu tolera manifestările liberale şi considera absolutismul ca unica formă posibilă de guvernămînt. Se creaseră, astfel, condiţiile favorabile în care se putea schimba sistemul administrativ al Basarabiei.

În anul 1828, prin adoptarea la 29 februarie a *„Aşezămîntului pentru ocîrmuirea oblastei Basarabiei"*, se pune începutul unei noi, celei de-a treia, perioade în evoluţia transformărilor administrative din Basarabia şi ajustarea lor la rigorile administraţiei de tip rusesc. În această perioadă, care a durat de fapt pînă în anul 1917, în sistemul administrativ al Basarabiei au avut loc schimbări radicale, atît de ordin structural, cît şi funcţional, constituind, prin esenţa lor, implementarea definitivă şi deplină a sistemului rusesc de administrare, pentru care erau caracteristice unele tendinţe vădite spre centralizarea şi unificarea administraţiei tuturor teritoriilor din componenţa Imperiului rus.

Cu toate că, în conformitate cu „Aşezămîntul" din 1828, Basarabiei i se păstra formal titulatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial, care funcţiona în baza legislaţiei ruseşti, ceea ce semnifica introducerea organizării administrative ruseşti. În partea introductivă a acestui document se stipula că asupra Basarabiei se extinde legislaţia rusă cu privire la administrarea gubernială. După cum consemnează I.Zablorovschi „Regulamentul" lui Voronţov făcea ca „toată puterea de acum se concentra în mîinile gubernatorului militar, autonomia locală e disfiinţată, legile moldoveneşti sînt înlocuite cu cele ruseşti, limba moldovenească e scoasă din actele publice, făcînd loc celei ruse, încercări serioase de rusificare urmau să se facă şi în instituţiile de cult şi de cultură".[58]

Din punctul de vedere al organizării teritoriului Imperiului rus, regiunea Basarabia a fost inclusă în componenţa guvernămîntului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia şi Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernămînt general comun. În ceea ce priveşte organizarea internă a teritoriului, vom menţiona că *ţinuturile* din Basarabia, ca unităţi administrativ-teritoriale, au fost transformate în *judeţe*. Au fost organizate şase judeţe, şi anume: Hotin, Iaşi (cu reşedinţa la Bălţi), Orhei (cu reşedinţa la Chişinău), Bender, Akkerman, Ismail.

Sistemul administrativ al Basarabiei în noile condiţii includea administraţia regională, judeţeană, orăşenească şi sătească.

9.2. Sistemul instituţiilor administrative de nivel regional

În conformitate cu „Aşezămîntul" din 1828, în sistemul autorităţilor administrative din Basarabia au fost efectuate anumite modificări. Instituţia namesnicului a fost lichidată. Funcţiile lui au fost preluate de *guvernatorul general*, care era reprezentantul ţarului şi al autorităţilor centrale în teritoriu. În această calitate, guvernatorul general promova voinţa puterii centrale, supraveghea activitatea tuturor instituţiilor regionale. Primul guvernator general al Basarabiei a fost M.S. Voronţov care îşi avea sediul de reşedinţă la Odesa. Succesorul lui, cu începere din 1854, a fost P. Fiodorov. Din administraţia regională mai făceau parte următoarele instituţii: Consiliul regional; Cîrmuirea regională (Uprava); Palatul haznalei; Judecătoria penală; Judecătoria civilă; Judecătoria de conştiinţă.

Consiliul regional era un organ consultativ şi de dispoziţie care activa sub preşedinţia guvernatorului general şi în componenţa căruia mai intrau: guvernatorul, viceguvernatorul, mareşalul regional al nobilimii, preşedinţii judecătoriilor regionale şi doi reprezentanţi ai guvernatorului regional. La şedinţele Consiliului regional se exami-

[58] I. Zablorovschi, *Istoria* // În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag.137-138.

nau chestiuni ce ţineau de starea vieţii social-economice şi financiare din regiune, de regulă, propuse de guvernatorul general, guvernator, cîrmuirea regională ori mareşalul regional al nobilimii. Guvernatorul general deţinea o poziţie distinctă în acest organ, avînd dreptul chiar să anuleze deciziile Consiliului regional. Spre deosebire de Consiliul Suprem, autoritate supremă executivă, administrativă şi judecătorească care a funcţionat în Basarabia în etapa anterioară, Consiliul regional avea nişte competenţe mult mai limitate, fiind supus supravegherii din partea procurorului regional.

Cîrmuirea regională (Uprava) era un organ executiv al regiunii în frunte cu guvernatorul, care era numit în fincţie de către ţar. Pe lîngă Cîrmuirea regională funcţionau serviciile specializate de asistenţă socială, arhitectură, direcţia sanitară, procurorul regional, adunarea deputaţilor nobilimii. În Basarabia funcţionau şi unele servicii aflate în subordinea directă a ministerelor centrale ruseşti, printre ele fiind direcţiile carantină, a vămilor, a lacurilor, oficiul poştal regional.

Palatul haznalei era un organ care gestiona finanţele regiunii, îndeplinind funcţii economico-financiare. În această calitate avea în structura sa secţiile generală, economică, de control, vistieria regională. Pe lîngă Palatul haznalei funcţionau serviciul cadastral al regiunii şi direcţia silvică.

Instanţele judecătoreşti la nivel regional erau reprezentate de Judecătoria penală, Judecătoria civilă, Judecătoria de conştiinţă. Preşedinţii primelor două judecătorii erau numiţi în funcţie de către ţar, iar judecătorul în cea de-a treia instanţă era numit în funcţie de guvernatorul general. Pentru această etapă este caracteristic faptul că în sistemul judecătoresc naţional au avut loc nu numai schimbări instituţionale, dar şi de natură utilizatoare a legislaţiei. Astfel, legislaţia locală practic a fost scoasă din uz, după cum menţionează C.Georgescu-Vrancea, prin „dezrădăcinarea normelor de organizare a justiţiei băştinaşe şi înlocuirea lor cu norme specifice ruseşti".[59]

Instituţiile administrative de nivel regional din Basarabia promovau prin activităţile desfăşurate modelul rusesc de gestionare a afacerilor publice şi tot mai activ impuneau stilul administrativ centralizat bazat pe o construcţie ierarhică şi rigidă a autorităţilor publice şi pe o politică de deznaţionalizare a valorilor autohtone.

[59] C.Georgescu-Vrancea, *Legislaţia* // În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ştefan Ciobanu, Chişinău, 1993, pag. 218.

9.3. Instituţiile administrative din Basarabia de nivel local

Administraţia de nivel local era reprezentată în Basarabia, la etapa respectivă, de către instituţiile judeţene, orăşeneşti şi săteşti, iar cu începere din 1870, şi de către instituţiile administrative de voloste.

Administraţia judeţeană era alcătuită de isprăvnicia judeţului care activa în componenţa unui ispravnic şi patru asesori numiţi în funcţie de către guvernatorul general. La nivel judeţean funcţionau vistieriile judeţene, cîte un procuror numit de Cîrmuirea regională şi confirmat în post de guvernatorul general, precum şi de alte structuri administrative judeţene. De rînd cu acestea funcţionau Judecătoriile judeţene, precum şi mareşalii judeţeni ai nobilimii.

Administraţia orăşenească a fost instituită în Chişinău, Bender, Ismail, Bălţi, Hotin, Akkerman, Chilia şi Reni, unde activau Dumele orăşeneşti, consiliile orăşeneşti şi consiliile breslelor. Instituţia judecătorească a oraşelor era magistratura.

În sate funcţiile administrative şi poliţieneşti continuau să fie exercitate de staroşti, numiţi în funcţie de către ispravnici, cu consimţămîntul localnicilor.

Vorbind despre sistemul de administraţie locală, vom menţiona că, pe lîngă menţinerea divizării administrativ-teritoriale în judeţe, către anul 1870, în Basarabia a fost extins sistemul administraţiei de voloste. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea cîteva sate. Administraţia volostei, cu sediul în unul din sate, era alcătuită din: adunarea volostei; şeful de voloste; cîrmuirea volostei; judecătoria de voloste.

Adunarea volostei era alcătuită din cîrmuirea volostei în care intrau şeful volostei, conducătorii administraţiilor săteşti şi reprezentanţii aleşi în fiecare sat din componenţa volostei. Ea avea următoarele atribuţii: alegea şeful de voloste şi reprezentanţii pentru adunarea de desemnare a candidaţilor în adunarea zemstvei judeţene; numea şi revoca funcţionarii volostei şi le stabilea salariile; aproba sentinţele pronunţate de adunările satelor; supraveghea activitatea de

colectare a impozitelor; aproba devizul de cheltuieli al volostei; asigura întreţinerea şcolilor, depozitelor alimentare şi serviciilor de asistenţă socială; elabora măsuri de asigurare a averii locuitorilor contra calamităţilor naturale şi incendiilor.[60]

Şeful volostei era ales pe un termen de trei ani şi era învestit cu funcţii administrative şi poliţieneşti. În subordinea lui se aflau staroştii satelor şi cîrmuirea volostei.

Cîrmuirea volostei era alcătuită din staroştii satelor, perceptori, cîţiva consilieri şi un secretar. Sarcina principală a acestui organ era organizarea colectării impozitelor de la locuitorii volostei. Cîrmuirea volostei întocmea proiectul de buget al volostei.

Judecătoria de voloste era alcătuită din cîţiva judecători aleşi de adunarea de voloste, sarcina acestora fiind examinarea cazurilor civile şi penale de importanţă minoră.

Administraţia satelor constituia veriga iniţială în sistemul de administraţie locală. Satele erau administrate de staroşti aleşi la adunarea satelor respective. Starostele convoca şi conducea adunările săteşti şi organiza executarea hotărîrilor acestor adunări, precum şi a deciziilor instituţiilor administrative superioare. El era responsabil de starea patrimoniului sătesc, supraveghea achitarea de către locuitori a impozitelor, era responsabil de menţinerea ordinii publice. Starostele satului avea în subordinea lui doi ajutori: un sutaş – comandant al poliţiei săteşti, şi un secretar.

După cum vedem, prin acţiunile întreprinse în conformitate cu prevederile „Aşezămîntului" din 1828, în Basarabia a avut loc consolidarea şi centralizarea treptată a sistemului rusesc de administrare, prin crearea instituţiilor guberniale comune pentru toată Rusia, după care a urmat introducerea în toate sferele vieţii publice a limbii ruse şi antrenarea în sistemul administrativ a cadrelor venite din Rusia.

[60] V. Ionescu-Darzen, *Organizarea administrativă a Basarabiei*, Chişinău, 1920, pag. 38-39. Citat după Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 128.

9.4. Reformele administrative din anii 60-70 ai secolului al XIX-lea, implementarea definitivă a sistemului rusesc de administraţie în Basarabia

Instituţiile administrative din Basarabia s-au uniformizat definitiv cu structurile administrative ale Imperiului rus odată cu realizarea în anii 60-70 ai secolului al XIX-lea a reformei *zemstvelor*, reformei *orăşeneşti* şi reformei *judiciare*. Aceste şi alte reforme au fost condiţionate de necesitatea ajustării vechiului sistem al autocraţiei la situaţia nouă alimentată de transformările burgheze din Rusia. Prin actul de la 19 februarie 1861 în Rusia a fost lichidată şerbia, temelie pe care se baza construcţia statală a Imperiului. Acest fapt a şi impulsionat efectuarea reformelor, inclusiv în domeniul administraţiei.

Pentru sistemul administrativ al Basarabiei din acea perioadă era caracteristică introducerea, ca şi în alte gubernii din Rusia, a noilor instituţii administrative – *zemstvele*. Acestea au fost create din necesitatea adaptării sistemului de administrare la exigenţele dezvoltării capitaliste, prin punerea în aplicare a unor principii noi de construcţie şi funcţionare a administraţiei locale. Prin promovarea acestei reforme Alexandru al II-lea urmărea scopul „descentralizării conducerii şi iniţierea dezvoltării autoadministrării locale în Rusia".[61] Aceasta presupunea crearea şi implementarea autonomiei comunale, judeţene şi guberniale.

Instituţia zemstvelor a fost introdusă în Rusia în 1864, iar în Basarabia – în 1869. Zemstvele erau de două niveluri: judeţean şi gubernial. Pentru zemstvele de ambele niveluri erau prevăzute două tipuri de organe: adunările de zemstvă, ca organe de dispoziţie, şi consiliile de zemstvă, ca organe executive.

Zemstvele erau organe elective, la alegerea cărora se ţinea seamă de două criterii, şi anume, cenzul de avere şi apartenenţa socială. Ponderea cea mai mare în componenţa zemstvelor o aveau proprietarii funciari şi negustorii, iar reprezentanţii ţărănimii şi ai altor pături

[61] В.И. Фадеев, *Муниципальное право России*, Москва, 1994, pag. 28.

neavute constituiau partea minoritară a lor. Zemstvele erau alese pentru un termen de trei ani.

Veriga principală în sistemul zemstvelor o constituia *zemstva județeană*. Președinte al zemstvei județene era, din oficiu, mareșalul județean al nobilimii. Adunarea zemstvei județene era convocată o dată în an, nu mai tîrziu de luna octombrie, durata ședințelor fiind de zece zile. Organul executiv al zemstvei județene era Consiliul zemstvei. Președintele Consiliului zemstvei era confirmat în funcție de către guvernator. Dintre membrii adunării era ales un secretar.

De competența zemstvelor județene țineau următoarele chestiuni: impozitele speciale în bani și în natură; patrimoniul și finanțele zemstvei; drumurile și pădurile; poșta și telefoanele; instituțiile medicale și de caritate; asigurările mutuale; aprovizionarea; acordarea ajutorului material săracilor, orfanilor și handicapaților; serviciul veterinar; învățămîntul public; sprijinirea agriculturii, industriei și comerțului.[62]

În sistemul administrativ un loc aparte îi revenea *zemstvei guberniale*. Ea avea unele particularități de constituire și funcționare. Consilierii în adunarea zemstvei guberniale, în număr de 36 de persoane, erau aleși de către zemstvele județene. De rînd cu consilierii aleși, în componența zemstvei guberniale mai activau și consilieri desemnați din oficiu. Printre aceștia erau mareșalii județeni ai nobilimii, președinții consiliilor zemstvelor județene, șefii serviciilor județene pentru agricultură. Președinte al zemstvei guberniale era, din oficiu, mareșalul gubernial al nobilimii. Adunarea zemstvei guberniale se convoca o dată pe an, după încheierea ședințelor zemstvelor județene, pe o durată de cel mult 20 de zile. Organul executiv al zemstvei guberniale era Consiliul zemstvei. Competențele zemstvei guberniale erau aceleași ca și ale zemstvelor județene, numai că ele erau extinse asupra întregului teritoriu al guberniei.

Zemstvele ca organe de autoadministrare locală nu erau finanțate de către stat. Ele aveau dreptul de a stabili și colecta taxele și impozitele locale, care, de fapt, constituiau principalele surse de venituri, utilizate pentru întreținerea instituțiilor zemstvei.

[62] *Istoricul și activitatea zemstvelor în Basarabia în decurs de cincizeci de ani (1869-1919)*, Chișinău, 1920, pag. 3–6. Citat după Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 121.

Deși zemstvele, după natura lor, erau organe ale autoadministrării locale, competențele lor erau totuși limitate. Ele se aflau sub tutela și controlul instituțiilor de stat. Guvernatorul era acea persoană care deschidea și închidea lucrările adunării zemstvei guberniale. Lui și ministrului de interne îi aparținea dreptul de anulare a deciziilor zemstvei care, în opinia lor, contraveneau intereselor statului. Autocrația rusă folosea zemstvele ca un instrument de realizare a politicii și intereselor sale.

O parte componentă a transformărilor administrative din acea perioadă a fost și *reforma orășenească*. La 16 iunie 1870 țarul Alexandru al II-lea a aprobat un nou „Regulament urban" care prevedea modalitatea de administrare a orașelor. Pentru realizarea reformei administrației orășenești, la Chișinău a fost constituită o instituție regională abilitată cu competențe de implementare a reformei în orașele Chișinău, Akkerman, Bender, Hotin, Soroca, și în tîrgurile Păpușoi, Turlaci, Sabo.[63] Orașele Bălți și Orhei, fiind în proprietate privată, dispuneau pentru început de o administrație deosebită de cea a orașelor nominalizate.

În conformitate cu „Regulamentul urban", administrația orășenească era alcătuită din două organe: *Duma orășenească*, ca organ de dispoziție, și *Consiliul orășenesc*, ca organ executiv. Duma orășenească era aleasă de locuitorii contribuabili ai orașelor care erau divizați în trei categorii, în dependență de mărimea impozitelor achitate. Un astfel de sistem electoral asigura predominarea în dumele orășenești a nobilimii și negustorilor. Duma alegea, la rîndul său, Consiliul orășenesc în frunte cu primarul. Primarul conducea și coordona atît activitatea Dumei, cît și a Consiliului orășenesc. Primarii orașelor-reședință de județ erau confirmați în funcție de către guvernator, iar primarul orașului Chișinău – de către ministrul de interne al Rusiei.

În atribuțiile dumelor și consiliilor orășenești intrau rezolvarea problemelor ce țineau de amenajarea orașelor, întreținerea instituțiilor medicale și de învățămînt, susținerea comerțului și industriei locale, asigurarea protecției antiincendiare și ordinii publice, soluționa-

[63] Istoria RSS Moldovenești, vol. I, Chișinău, 1967, pag. 520.

rea altor probleme ale vieții urbane. Ca și zemstvele, organele administrației orășenești aveau împuterniciri limitate, deciziile lor fiind executorii numai după ce erau aprobate de către instituțiile de stat.

Transformările efectuate în Basarabia în acea perioadă au cuprins și *reforma judecătorească* realizată cu începere din anul 1869. Important este că prin reforma efectuată, justiția a fost separată de administrație, ceea ce consemna ajustarea sistemului judecătoresc la niște cerințe ale timpului. Odată cu aplicarea noilor regulamente judecătorești se introduceau aceleași instanțe judiciare pentru toate stările sociale, s-a instituit avocatura și curtea de jurați, judecătoria de gradul doi, ca instanță superioară subordonată palatei de la Odesa. De rînd cu aceasta, reforma judecătorească a contribuit la limitarea ariei de acțiune a dreptului local și la introducerea în exlusivitate a limbii ruse în procesele și documentarea judecătorească.

După aplicarea reformelor descrise mai sus, în Basarabia a fost instituit un sistem de administrație tipic rusesc. În anul 1873 Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, aprobată de Alexandru al II-lea, în *gubernie*. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități exstente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative guberniale era guvernatorul, care prezida un șir de instituții și diverse comitete menite să contribuie la buna administrare a guberniei Basarabia.

Astfel, pe parcursul a mai bine de o sută de ani în Basarabia a fost treptat implementat sistemul rusesc de administrație, care s-a menținut pînă în anul 1917. Acest lucru a contribuit în mare măsură la deznaționalizarea sistemului administrativ, care, la rîndul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizați și analizați premisele elaborării „Așezămîntului" din 1828 privind schimbările structurale și funcționale în sistemul administrativ al Basarabiei.
2. Caracterizați organizarea teritoriului Basarabiei după 1828 și coraportați dimensiunile teritoriale ale ei în componența guvernămîntului general al Novorosiei.

3. Enumerați instituțiile administrative de nivel regional din Basarabia și evidențiați activitățile desfășurate de acestea în direcția deznaționalizării valorilor autohtone.
4. Comparați sistemul instituțiilor administrative de nivel regional, conform „Așezămîntului" din 1828, cu cel din etapele precedente: al administrației provizorii și al autonomiei administrative.
5. Estimați activitatea instituțiilor administrative din Basarabia de nivel local: administrația județeană, orășenească, sătească și de voloste.
6. Analizați premisele reformelor din anii 60-70 ai secolului al XIX-lea din Rusia și, respectiv, din Basarabia în contextul dimensiunilor dezvoltării și evoluției țărilor europene.
7. Explicați conținutul și semnificația pentru sistemul administrativ din Basarabia a reformei zemstvelor și impactul acesteia asupra activității administrației publice locale.
8. Evaluați conținutul și semnificația reformei orășenești conform Regulamentului urban din 1870 și caracterizați modificările din administrația orășenească intervenite ca rezultat al implementării prevederilor acestuia.
9. Descrieți scopurile și conținutul reformei judiciare și însemnătatea separării justiției de administrație pentru evoluția de mai departe a sistemului administrativ din Basarabia.
10. Argumentați instituirea definitivă în Basarabia a unui regim administrativ de tip gubernial rusesc și estimați consecințele acestui proces asupra sistemului administrativ autohton și asupra vieții social-economice din acest teritoriu.

Literatura recomandată:

1. **Bruhis Mihail,** *Rusia, România, și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940),* Chișinău,1993, pag. 122-145.
2. **Ceachir N.,** *Basarabia sub stăpînire țaristă (1812-1917),* București, 1993.
3. **Ciobanu Ștefan,** *Cultura românească în Basarabia sub stăpînirea rusă,* reeditare, Chișinău, 1992.
4. **Ciobanu Ștefan,** *Basarabia,* Chișinău, 1993.
5. **Cornea Sergiu,** *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917),* Cahul, 2003, pag. 103-132.

6. **Cornea Sergiu**, *Instituția zemstvei în cadrul sistemului administrativ basarabean* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2000, nr. 1.
7. **Cornea Sergiu**, *Realizarea reformelor administrative în anii 60-70 ai sec. al XIX-lea - etapă finală a procesului de implementare în Basarabia a sistemului rusesc de administrare* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2002, nr. 1.
8. **Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999, pag. 185- 232.
9. **Niculiță Aliona**, *Organizarea administrativă a Basarabiei în prima jumătate a sec. al XIX-lea* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1995, nr. 2.
10. **Poștarencu Dinu**, *Politica țaristă de deznaționalizare a administrației Basarabiei* // Destin românesc, 1994, nr. 4, pag. 70-77.

X. SISTEMUL ADMINISTRATIV AL BASARABIEI ÎN PERIOADA 1917-1940

„Ca urmare a întîmplărilor anului 1917,
cînd Rusia țaristă s-a prăbușit, descompunîndu-se
în elementele legate odinioară prin silnicii și inechități,
moldovenii din Basarabia în mod firesc s-au ales de o parte,
căutînd în haosul destrămării unei împărății
de care ei erau pînă atunci legați silnic,
să-și reia locul pe care li-l hotărîse soarta în cadrul istoriei"

Ștefan Ciobanu

Obiective:

Posedarea cunoștințelor despre sistemul administrativ al Basarabiei în perioada 1917-1940 va contribui la:

- determinarea rolului evenimentelor din anul 1917 din Rusia și a influenței lor asupra modificărilor treptate în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei;

- cunoașterea sistemului de organizare administrativă a Basarabiei în componența Regatului Român prin revenirea sistemului administrativ la modelul tradițional;

- familiarizarea cu succesiunea instituțiilor administrative provinciale din Basarabia și estimarea rolului acestora în procesul de unificare administrativă a României;

- formarea unei viziuni complexe asupra organizării și funcționării administrației publice locale în perioada interbelică.

10.1. Evenimentele din anul 1917 din Rusia şi modificările treptate în regimul politic şi sistemul administrativ al Basarabiei

Către anul 1917 situaţia din Imperiul ţarist, al cărei parte componentă era şi Basarabia, devine destul de complicată, mai ales după revoluţiile din februarie şi octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat şi în cea mai îndepărtată extremitate vestică a Imperiului – Basarabia, producînd aici o creştere fără precedent a conştiinţei naţionale a basarabenilor, trezită încă la începutul secolului de prima revoluţie rusă, produsă în anii 1905-1907, cînd ţarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăţi cultural-iluministe, precum şi a partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917 intelectualitatea basarabeană întemeiază partidul naţional moldovenesc sub preşedinţia lui Vasile Stroiescu. Principalele revendicări stipulate în programul acestui partid erau: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ţinut – Sfatul Ţării; introducerea limbii materne a populaţiei de bază ca limbă oficială în administraţie şi justiţie, ca limbă de predare în şcoală şi în serviciul religios în biserică..."[64] Aceste idei erau susţinute de către populaţie, fapt care a favorizat ulterior desfăşurarea unor activităţi concrete ce ţin de implementarea lor în viaţă.

La 20 octombrie 1917 la Chişinău a fost convocat Congresul militarilor moldoveni, care şi-a desfăşurat lucrările pe parcursul a şapte zile. Una dintre cele mai importante decizii ale Congresului a fost proclamarea autonomiei teritoriale şi politice a Basarabiei în componenţa Republicii Federative Ruse, în baza dreptului naţiunilor la autodeterminare, proclamat de bolşevici. A doua hotărîre foarte importantă, adoptată de Congresul militarilor moldoveni, a fost aceea de a forma Sfatul Ţării, ca organ suprem al puterii în ţinut, stabilindu-se ca în componenţa lui să intre 120 de delegaţi, dintre care 70 la sută de mandate au fost rezervate moldovenilor, iar 30 la sută – minorităţilor naţionale conlocuitoare. Totodată, 10 mandate erau prevăzute pentru populaţia moldovenească din partea stîngă a Nistrului.

[64] Mihail Bruhis, *Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chişinău, 1992, pag. 180.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale şi politice, prin reorganizări instituţionale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a şedinţei Sfatului Ţării, membrii căruia, în număr de 150 persoane, spre deosebire de 120 cît se stabilise anterior, fuseseră propuşi de către partidele politice, organele autoadministrării locale, organizaţiile naţional-culturale. În componenţa Sfatului Ţării intrau reprezentanţi ai zece naţionalităţi.[65] În conducerea Sfatului Ţării au fost aleşi I.Inculeţ în calitate de preşedinte şi P.Halipa ca vicepreşedinte.

În şedinţa din 29 noiembrie 1917 Sfatul Ţării a adoptat Legea cu privire la administrarea Basarabiei, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparţinea Sfatului Ţării, pînă la convocarea Constituantei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general şi şefii directoratelor: de interne; de instrucţie publică; de agricultură şi cadastru; de finanţe; de căi ferate, poştă, telegraf şi telefoane; de război şi marină; de justiţie şi culte; de comerţ, muncă şi industrie; de afaceri naţionale; de control general.[66]

Preşedintele Consiliului Directorilor Generali (Prim-director general) era confirmat în funţie de către Sfatul Ţării. Lui îi revenea dreptul de a forma componenţa Consiliului Directorilor Generali. Adjuncţii directorului general erau confirmaţi în funcţie de către Consiliul Directorilor Generali. Pe lîngă fiecare directorat general se constituia un Consiliu administrativ în frunte cu Directorul general şi în care mai intrau adjuncţii Directorului general, şefii de subdiviziuni ai directoratului respectiv.

Un pas important în acţiunile Sfatului Ţării a fost, de asemenea, şi proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldoveneşti în componenţa Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acţiunile întreprinse anterior, inclusiv de a purcede la implementarea legii nominalizate privind formarea organelor de conducere a republicii şi de a revitaliza, de fapt, elementele statalităţii naţionale moldoveneşti. Consiliul Directorilor Generali,

[65] Membrii Sfatului Ţării reprezentau practic toate naţionalităţile din ţinut: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruşi, 2 bulgari, 2 germani, 1 polonez, 1 armean, 1 grec, 2 găgăuzi. Vezi: Mihail Bruhis, opera citată, pag. 185.

[66] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 239-240.

constituit în frunte cu Pantelimon Erhan, exercita funcţiile de Guvern al Republicii Democratice Moldoveneşti.[67]

O importanţă deosebită în procesul de instituţionalizare statală o are decizia unanimă a Sfatului Ţării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenţei Republicii Democratice Moldoveneşti. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluţiei din octombrie din Rusia şi a evoluţiei situaţiei internaţionale. Proclamarea independenţei semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupaţie rusească, la normele autohtone administrative, judecătoreşti, şcolare, bisericeşti.

Totodată, era evident că proclamarea independenţei nu însemna încă soluţionarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluţionare în contextul aspiraţiilor populaţiei basarabene de a uni acest ţinut, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul Român, lucru înfăptuit prin hotărîrea Sfatului Ţării din 27 martie 1918 privind unirea condiţionată a Republicii Democratice Moldoveneşti cu România.

Sfatul Ţării a convenit cu Guvernul României, că unirea Basarabiei se face cu condiţia păstrării şi respectării particularităţilor locale. Aceasta presupunea că Sfatul Ţării va continua să activeze, fiind ales pe viitor prin vot universal, egal direct şi secret şi va deţine atribuţiile de aprobare a bugetului, de control asupra organelor administraţiei publice, inclusiv asupra funcţionarilor angajaţi în aceste organe. Legile şi organizarea locală rămîneau în vigoare şi puteau fi modificate de Parlamentul român numai după participarea la lucrările lui şi a reprezentanţilor din Basarabia. Se convenise, de asemenea, că recrutarea armatei se va efectua pe principiul teritorial şi vor fi respectate drepturile minorităţilor din Basarabia.[68]

În aceeaşi zi de 27 martie 1918, la Iaşi, Regele României Ferdinant I a promulgat Actul Unirii. Peste cîteva zile, şi anume la 30 martie 1918, Franţa a recunoscut această unire şi a trimis solii săi în

[67] Funcţia de preşedinte al Consiliului Directorilor Generali a fost deţinută în Republica Democratică Moldovenească de către Pantelimon Erhan (2/15 decembrie 1917–14 februarie 1918); Daniel Ciugureanu (14 februarie 1918–10 decembrie 1918).

[68] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 247.

Basarabia. Pentru populaţia basarabeană începe o nouă etapă istorică însoţită şi de o nouă reorganizare administrativă.

10.2. Organizarea administrativă a Basarabiei în componenţa Regatului Român, iniţierea ajustării sistemului administrativ la modelul tradiţional

După Unirea din 27 martie 1918, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă judeţe, şi anume: Akkerman, Bălţi, Cahul, Chişinău (Lăpuşna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina. Ulterior ele au fost incluse treptat în mediul politic şi administrativ al Regatului Român.[69]

Pentru început, Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ţinîndu-se seamă de condiţiile asupra cărora convenise Sfatul Ţării şi Guvernul României privind păstrarea particularităţilor locale din Basarabia. În acea perioadă a continuat să activeze Sfatul Ţării, ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali, în calitate de Guvern al Basarabiei, organe care erau preocupate de ameliorarea situaţiei destul de complicate din Basarabia, ţinînd seamă de instabilitatea internă şi situaţia internaţională.

În Basarabia, una dintre problemele stringente care necesita o rezolvare neîntîrziată, era problema agrară. În şedinţa din 27 noiembrie 1918, Sfatul Ţării a adoptat legea agrară, astfel ajustînd sectorul agrar la condiţiile din Regat. La aceeaşi şedinţă, Sfatul Ţării a anulat condiţiile din Actul Unirii din 27 martie 1918 şi a declarat Unirea necondiţionată a Basarabiei cu Regatul Român. Astfel s-a renunţat, de la început, la dorinţa constituirii unui stat moldovenesc independent, iar ulterior şi la ideea unei provincii cu statut autonom. După această şedinţă Sfatul Ţării şi-a încetat existenţa în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei.

[69] Teritoriul României în acel timp era împărţit în 76 de judeţe: Transilvania - 15; Moldova - 13; Muntenia - 12; Bucovina - 11; Basarabia - 9; Oltenia - 5; Crişana - 4; Dobrogea - 4; Banat - 2; Maramureş - 1. A se vedea: *Istoria românilor, epoca contemporană*, Chişinău-Galaţi,1992, pag. 9-10.

Directoratele generale au continuat să funcţioneze pînă în aprilie 1920, cînd odată cu unificarea monetară s-au întreprins şi măsuri de unificare a întregului sistem administrativ.

Procesul unificării administrative la scară naţională s-a produs luîndu-se în consideraţie atît Basarabia, cît şi celelalte provincii reîntregite în 1918 în Regatul Român, şi anume: Bucovina, Transilvania, o parte a Maramureşului, Crişanei şi Banatului. La nivel naţional a fost creată o Comisie Centrală de Unificare, iar în fiecare provincie, inclusiv în Basarabia, au fost formate Comisii regionale de unificare.

Procesul de unificare cuprindea activităţi de aplicare în provinciile reîntregite a legislaţiei naţionale, de reorganizări instituţionale, de adaptare a tehnicilor de administrare pornind de la noul mediu politic şi administrativ-teritorial din care făcea parte şi Basarabia.

Noile realităţi, în legătură cu formarea statului naţional unitar român, au impus necesitatea adoptării în 1923 a unei noi Constituţii a României. Preluînd multe din conţinutul celei din 1866 şi pledînd, totodată, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi şi libertăţi, noua Constituţie prevedea separarea puterilor în stat, introducerea controlului constituţionalităţii legilor, controlul legalităţii actelor administrative, unele inovaţii privind sistemul electoral. Aceasta a influenţat asupra organizării şi funcţionării ulterioare a sistemului de administraţie publică.

10.3. Succesiunea instituţiilor adminisrative provinciale din Basarabia

Conform Constituţiei din 1923, România reprezenta, sub aspectul formei de guvernămînt, o monarhie constituţională. Administraţia centrală era constituită din următoarele instituţii: Regele, Consiliul de Miniştri, Ministerele.

Unul dintre principalele ministere ale statului era cel de interne, care avea în atribuţiile sale conducerea generală a administraţiei ţării, exercitarea controlului şi asigurarea ordinii şi securităţii statului. El avea în structura sa subdiviziuni care erau preocupate de starea administraţiei de stat, precum şi subdiviziuni preocupate de supravegherea activităţii autorităţilor administraţiei publice locale. Acest minister exerecita şi conducerea generală a administraţiei din Basarabia.

În 1927 a fost numit un ministru de stat, care purta denumirea de Comisar superior pentru Basarabia şi Bucovina, avînd sarcina de a supraveghea şi a asigura buna desfăşurare a afacerilor publice în aceste regiuni.

În contextul procesului de unificare administrativă şi pentru o mai bună coordonare a unor activităţi de stat, în conformitate cu Legea Generală de Organizare a Ministerelor din 1929, au fost înfiinţate Directoratele Ministeriale Locale, ca centre de administrare şi inspecţie locală.[70]

Un astfel de Directorat a fost înfiinţat şi în Basarabia, cu sediul la Chişinău, pornind de la necesitatea soluţionării operative a problemelor administraţiei locale şi a necesităţilor locuitorilor din Basarabia, fără ca aceştia să se deplaseze la ministerul de la Bucureşti. Directoratul întrunea următoarele servicii: justiţie; instruire publică şi culte; armată; agricultură; industrie şi comerţ; lucrări publice şi construcţii; muncă, sănătate şi ocrotire socială.[71]

Directorul ministerial local era numit în funcţie prin decret regal la propunerea Consiliului de Miniştri al României. El avea gradul de Subsecretar de Stat şi reprezenta Guvernul în teritoriu. Asemenea Directorate ministeriale au mai fost create, în afară de Chişinău, la Bucureşti, Cernăuţi, Cluj, Craiova, Iaşi şi Timişoara. Directorii ministeriali locali împreună cu şefii serviciilor ministerelor de specialitate aveau ca sarcină supravegherea şi exercitarea controlului asupra activităţii întregii administraţii din teritoriul respectiv.

Directoratul ministerial Chişinău a funcţionat în această formulă pînă în 1931, cînd a fost reorganizat în Ministeriatul Basarabiei în frunte cu un Ministru de Stat pe problemele Basarabiei, care în fond exercita, prin serviciile specializate, aceleaşi funcţii de control al administraţiei centrale asupra activităţii tuturor organelor administraţiei publice din Basarabia. Prin intermediul Ministeriatului respectiv se întreţineau legăturile autorităţilor administraţiei publice din Basarabia cu Consiliul de Miniştri şi cu alte organe centrale ale ţării situate la Bucureşti.

---

[70] Olimpiu Matichescu, *Istoria administraţiei publice româneşti*, Bucureşti, 2000, pag. 160.

[71] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 286.

Ministeriatul Basarabiei a funcționat pînă în 1938, cînd în condițiile instaurării dictaturii regale, în ținuturile formate, ca unități administrativ-teritoriale situate deasupra județelor, a fost instituită funcția de Rezident regal cu împuterniciri foarte mari care promova politica instituțiilor centrale.

10.4. Organizarea și funcționarea administrației locale în perioada interbelică

Reorganizarea administrației locale s-a impus ca o necesitate obiectivă pentru consolidarea și dezvoltarea statului național unitar. Suportul juridic al acestor reorganizări îl constituie cîteva legi, începînd cu Legea de Unificare administrativă din 1925 și continuînd cu Legile administrative din 1929, 1936 și 1938.

Legea din 1925 a stabilit un sistem unitar de organizare administrativă, a prevăzut constituirea unor organe locale, în principal eligibile, marcînd prin aceasta un progres, cu toate că accentul se punea pe latura centralizatoare și de extindere a legislației vechiului Regat în provinciile unite, inclusiv în Basarabia.

Legea administrativă din 1929 se deosebea de cea din 1925 prin faptul că urmărea mai pronunțat scopul realizării unei descentralizări administrative. Ulterior a fost adoptat un șir de alte acte normative care urmau să asigure implementarea prevederilor legii. În acest context a fost creat și Consiliul Superior Administrativ care își desfășura activitatea pe lîngă Ministerul de Interne al României, exercitînd atribuții legate de îndrumarea, coordonarea și controlul activității autorităților administrației publice locale.

Unele activități și-au găsit concretizare în Legea administrativă din 1936. În ea se reconfirmau prevederile constituționale privind organizarea administrativă a teritoriului țării în județe și comune, stabilindu-se, totodată, atribuțiile autorităților administrației publice județene și comunale.

Basarabia către acea perioadă avea o populație de 2 886 409 locuitori, un teritoriu împărțit în 9 județe, 37 plase, 17 orașe, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți, Cetatea-Albă) și 1847 sate. Numărul mediu al locuitorilor raportat la o unitate administrativ-teritorială era: în

județe – 318 157 persoane, în plase – 67 386 persoane, în orașe – 21 771 persoane, iar în sate – 1382 persoane.[72]

Să examinăm în cele ce urmează organizarea administrativă la nivelul unităților administrativ-teritoriale menționate.

a) Administrația județeană

Administrația județului era constituită din două autorități, și anume: Consiliul județean, ca organ deliberativ, și Prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Consiliul județean era alcătuit din membri aleși și din membri de drept. Numărul membrilor aleși era stabilit în proporție cu numărul populației județului, excluzînd locuitorii municipiilor și orașelor de reședință. Astfel, în județele cu o populație de pînă la 200 000 de locuitori se alegeau 24 de membri, pînă la 400 000 de locuitori se alegeau 30 de membri, iar în județele în care populația depășea cifra de 400 000 locuitori se alegeau 36 de membri.[73]

Membri de drept erau de două categorii. În prima categorie intrau membrii cu vot deliberativ, dintre care făceau parte primarul orașului (municipiului) de reședință a județului, președinții Camerelor județene de agricultură, industrie și comerț. În a doua categorie intrau membrii de drept cu vot consultativ, dintre care făceau parte șefii serviciilor județene de specialitate (ai finanțelor, învățămîntului, sănătății), reprezentanții clerului. Acești membri de drept ai Consiliului județean erau desemnați de către Directorul ministerial local pe un termen de cinci ani, adică pe durata mandatului Consiliului județean.

Membrii Consiliului județean nou ales își începeau exercitarea atribuțiilor după ce depuneau jurămîntul în prezența Prefectului. Consiliul județean își alegea, pe durata unui an, un organ de conducere numit birou, compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, doi secretari, doi chestori (șefi de poliție). Membrii Consiliului județean erau repartizați și activau în cadrul a cinci comisii: administrativă; financiară și control; lucrări publice; activitate economică; culte și învățămînt, sanitară și asistență socială. Conducătorii acestor comisii constituiau delegația permanentă a Consiliului județean.

---

[72] Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 288.

[73] Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, pag. 163.

Delegația permanentă exercita atribuțiile Consiliului județean în intervalul dintre sesiunile acestuia, care se convocau, de regulă, de două ori pe an. În afară de atribuțiile delegate din partea Consiliului județean, delegația permanentă mai avea și unele atribuții proprii, cum ar fi: verificarea conturilor de gestiune financiară ale orașelor și comunelor rurale; apărarea județului în justiție; îndrumarea și inspectarea administrației serviciilor județene; întocmirea, împreună cu Prefectul, a proiectului de buget al județului; consultarea Prefectului pe probleme de interes local.

Președintele delegației permanente era organul executiv al Consiliului și șef al administrației județene. El organiza executarea hotărîrilor Consiliului județean, deciziilor delegației permanente, precum și hotărîrilor Guvernului și ale Directorului ministerial, punea în aplicare în aria județului prevederile regulamentelor, instrucțiunilor și altor acte normative privind administrația generală a județului. El asista la ședințele Consiliului județean, raporta despre activitatea administrativă desfășurată în județ, despre starea social-economică a unităților administrativ-teritoriale din cadrul județului, precum și a județului în întregime. În calitatea pe care o deținea, președintele delegației permanente conducea toate serviciile administrației județene, stabilea obligațiunile funcționarilor administrativi județeni, efectuînd atît angajarea, cît și demiterea lor din funcții.

Prefectul era, după cum a fost deja menționat, a doua autoritate publică de nivel județean. Lui îi revenea un rol deosebit în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu. Prefectul era numit în funcție prin decret regal la propunerea Ministerului de Interne. El colabora în activitatea sa cu Consiliul județean și cu Directoratul ministerial. În calitate de reprezentant al Guvernului în județ, Prefectul supraveghea și inspecta toate așezămintele publice și particulare din județ, cu excepția celor din subordinea ministerelor Apărării Naționale și Justiției, raportînd despre cele rezultate, cel puțin o dată pe an, Guvernului și ministerelor de ramură.

Prefectul era șeful poliției și jandarmeriei, cu dreptul de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura paza și liniștea publică. El dispunea de acțiune disciplinară asupra primarilor și adjuncților acestora, cu excepția primarului din orașul de reședință al județului.

Prefectul era dator să-și dea concursul și la îndeplinirea deciziilor Consiliului județean și ale delegației permanente a acestuia. În

exercitarea atribuțiilor sale, Prefectul emitea ordonanțe care, înainte de a fi publicate, urmau să fie coordonate cu Directoratul ministerial. Legătura Prefectului cu Guvernul se efectua prin intermediul Directoratului ministerial.

În scopul unei mai bune coordonări a activității serviciilor din județ, prin Legea din 1925 a fost înființat Consiliul de prefectură, compus din toți șefii serviciilor locale. Pe această cale se asigura o colaborare mai reușită a acestor servicii și un control reciproc al activității lor. Prin Legea administrativă din 1936 s-a consolidat statutul acestui consiliu, fiind transformat într-un adevărat organ administrativ cu regim continuu de activitate. Consiliul de prefectură avea ca scop coordonarea și armonizarea activității tuturor serviciilor din județ, înlăturarea dificultăților în procesul de aplicare a legilor, asigurarea implementării măsurilor și acțiunilor promovate de puterea centrală.

La ședințele Consiliului de prefectură, șefii serviciilor raportau despre starea lucrurilor în unitățile subordonate, despre nevoile și dificultățile cu care se confruntau. Consiliul de prefectură avea grijă de a preveni și aplana conflictele apărute între diferite servicii, Prefectul, după necesitate, raporta despre aceasta Directoratului ministerial, iar acesta din urmă raporta ministerului respectiv.

Consiliul de prefectură era, de asemenea, un organ consultativ al Prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale în județ.

Județele, ca unități administrativ-teritoriale învestite cu personalitate juridică, erau împărțite, la rîndul lor, în *plase* – simple circumscripții teritoriale, fără organe proprii de conducere, în care funcționau unele servicii județene, în temei, de asigurare a controlului activității autorităților locale și de menținere a ordinii publice, activități coordonate de către un pretor sub conducerea Prefectului.

b) Administrația comunală

O verigă importantă în sistemul administrației publice locale o constituiau *comunele*, învestite, ca și județele, cu personalitate juridică, avînd patrimoniu și organe proprii de conducere. Comunele, ca unități administrativ-tertoriale, erau de două tipuri: urbane și rurale.

Comunele urbane, la rîndul lor, se împărțeau în orașe simple și orașe-reședință de județ care, avînd o importanță economică și culturală deosebită, puteau fi declarate municipii. Municipiile, din punct de vedere al competenței și tutelei, erau supuse acelorași norme ca și județele.

Comunele rurale erau unități administrativ-teritoriale cu o populație minimală de zece mii locuitori, formate dintr-un sat sau din mai multe sate. Satele, care erau părți componente ale unei comune, se considerau din punct de vedere administrativ ca *sectoare*. Comunele situate în raza a trei kilometri depărtare de orașe și municipii erau declarate comune suburbane.

Comunele de toate tipurile erau administrate de un Consiliu comunal, ca organ deliberativ, și de Primar, ca organ executiv.

Consiliul comunal era alcătuit din consilieri aleși și din membri de drept. Numărul consilierilor aleși prin sufragiu universal și direct constituia: în comunele rurale – 10 membri; în orașele nereședință – 18 membri; în orașele de reședință – 28 membri; în municipii numărul consilierilor aleși era de 36 membri. Mai existau unele particularități de alegere a consiliilor comunale rurale formate dintr-un sat sau din mai multe sate, prin stabilirea unui număr de consilieri aleși diferit de cel enunțat mai sus, în dependență de numărul populației din satele constitutive ale comunei.

Membrii de drept ai Consiliului comunal erau recrutați din rîndurile reprezentanților diferitelor servicii publice de pe teritoriul comunei și ei beneficiau doar de vot consultativ.

Consiliul comunal se alegea pe un termen de cinci ani. Prin prevederile Legii administrative din 1936, durata mandatului Consiliului local era nelimitată. Împrospătarea componenței lor se făcea din trei în trei ani și se raporta doar la o jumătate din numărul consilierilor. Prin aceasta se respectau deopotrivă necesitățile de înnoire a componenței consiliilor, pe de o parte, precum și asigurarea continuității în activitatea consiliilor comunale, pe de altă parte, activitate neafectată de impedimentele vieții politice.

După alegere, înainte de începerea exercitării mandatului, consilierii comunali depuneau jurămîntul în prezența Prefectului sau Pretorului delegat de el. Consiliul comunal se întrunea în ședințe de cîte ori era nevoie, dar nu mai rar decît o dată pe lună, fiind convocat de primar.

Consiliul comunal dispunea de inițiativă și delibera asupra tuturor problemelor de importanță locală, se pronunța asupra chestiunilor ce derivau din prevederile legilor, organiza executarea dispozițiilor autorităților centrale de interes general. Consiliul comunal se mai preocupa de problemele învățămîntului din comună, ale cultelor locale,

sănătății publice, agriculturii, cooperației, de starea drumurilor din localitățile comunei, de soluționarea altor probleme de interes local.

Ca și în cazul Consiliului județean, Consiliul comunal alegea dintre membrii săi o delegație a Consiliului în număr de pînă la cinci persoane, în dependență de numărul populației ce locuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Din componența delegației făceau parte de drept Primarul și ajutorul acestuia, care și prezidau, după caz, ședințele delegației, precum și membri aleși din rîndurile consilierilor. Delegația Consiliului exercita atribuțiile Consiliului în intervalul dintre ședințe, cu excepția acelor rezervate lui în mod exlusiv, era un organ consultativ al Primarului în toate chestiunile care intrau în atribuțiile lui.

Primarul comunei era un organ executiv al Consiliului comunal. El era ales de Consiliul comunal, dintre consilierii aleși. Primarul era conducătorul administrației comunale. În această calitate el numea și elibera din serviciu funcționarii, administra în genere interesele comunei, reprezenta comuna în justiție, era ofițer de stare civilă și șef al poliției comunale. Primarul convoca, prezida și încheia sesiunile Consiliului comunal și ședințele delegației acestuia.

Secretarul comunei, care mai purta denumirea de notar, era șeful cancelariei administrației comunale și secretarul Consiliului comunal. El era considerat reprezentant al puterii centrale, fiind numit în funcție de către Prefectul județului. Secretarul comunei (notarul) întocmea și contrasemna actele de stare civilă și hotăra referitor la măsurile necesare pentru executarea deciziilor Consiliului comunal. El mai avea în obligațiunile sale îndrumarea locuitorilor comunei în problemele cu care aceștia se confruntau, redactarea petițiilor, altor documente cu care locuitorii i se adresau.

După cum putem observa, funcționarii administrațiilor locale erau de două categorii, și anume: funcționari locali (ai județului și comunei) și reprezentanți ai puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale respective. Pentru ambele categorii de funcționari erau stabilite cerințe serioase pentru recrutare, cum ar fi posedarea diplomei universitare și diplomei de absolvire a cursurilor de pregătire tehnică profesională.

c) Redimensionarea organizării administrative din 1938

Sistemul de organizare şi funcţionare a administraţiei publice din România, inclusiv din Basarabia, definit prin Legea administrativă din 1936, a funcţionat, în temei, şi în anii ulteriori. Totodată, trebuie de menţionat că sistemul administrativ în aceşti ani a fost influenţat substanţial de mediul politic, condiţionat de regimul autoritar al puterii regale, consacrat în istoriografie sub denumirea de dictatură regală, care s-a instaurat treptat şi s-a legiferat prin Constituţia din 1938 votată prin plebiscit.

Noua Constituţie a menţinut principiul conform căruia toate puterile statului emană de la popor, precum şi acela al separaţiei puterilor în stat, deşi în realitate acestea erau concentrate în mîina regelui. El era declarat capul statului şi în această calitate era organul prin care naţiunea, titulara suveranităţii, îşi realiza toate puterile. Regele exercita puterea legislativă prin Reprezentanţa Naţională, puterea executivă prin Guvern, iar hotărîrile judecătoreşti se executau în numele său. Prin aceste modificări puterea regelui devenea dominantă, Guvernul, fiind numit direct de el, purta răspundere numai în faţa lui. Regele putea să refuze sancţionarea legilor adoptate de Parlament, fără a avea obligaţiunea de a motiva acest lucru. El avea, de asemenea, dreptul să emită decrete cu putere de lege.

Toate aceste schimbări marcau, de fapt, modificarea formei de guvernămînt prin trecerea de la monarhia constituţională la monarhia autoritară. Aceasta însemna că monarhia deţinea un rol dominant în sistemul politic al ţării.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele din această perioadă au întreprins, în cursul anilor 1938-1940, o serie de măsuri prin care au restrîns considerabil drepturile şi libertăţile democratice. Pentru asigurarea aplicării stricte a dispoziţiilor centrale, au fost întreprinse un şir de măsuri şi în organizarea administrativă.

Astfel, prin Legea administrativă din 1938, organizarea teritoriului ţării prevedea existenţa ţinuturilor, judeţelor, plaselor, comunelor. Teritoriul României a fost împărţit în 10 ţinuturi cu circumscripţii teritoriale, oraşe de reşedinţă şi organe de conducere.

Judeţele Basarabiei nu formau un ţinut unic, dar au fost repartizate în componenţa diferitelor ţinuturi. În ţinutul Dunărea de Jos, cu reşedinţa la Galaţi, intrau judeţele Ismail, Cahul şi cîteva judeţe de dincolo de Prut. Ţinutul Nistru, cu reşedinţa la Chişinău, cuprindea patru judeţe: Lăpuşna, Orhei, Tighina, Cetatea-Albă. În ţinutul Prut, pe lîngă cele şapte judeţe din dreapta Prutului, mai intrau şi două judeţe basarabene, şi anume: Bălţi şi Soroca. Judeţul Hotin intra în judeţul Cernăuţi.[74]

În calitate de circumscripţii teritorial-administrative, ţinuturile aveau două tipuri de autorităţi publice – unul unipersonal, reprezentat de Rezidentul regal, şi al doilea –colegial, reprezentat de Consiliul ţinutal.

Rezidentul regal era numit în funcţie pe un termen de şase ani prin decret regal, emis în baza hotărîrii Consiliului de Miniştri la propunerea Ministerului de Interne. La intrarea în funcţie el depunea jurămîntul în faţa Regelui, Preşedintelui Consiliului de Miniştri şi Ministrului de Interne în prezenţa unui preot.

În calitate de reprezentant al Guvernului în ţinut şi de şef ierarhic al tuturor serviciilor exterioare ale ministerelor şi ale funcţionarilor care activau în ele, Rezidentul regal supraveghea şi controla activitatea serviciilor respective, convoca trimestrial prefecţii judeţelor din componenţa ţinutului în vederea stabilirii unor acţiuni unitare de activitate. Rezidentul regal avea drepturi destul de largi în soluţionarea problemelor din ţinut, fie prin atribuţii legale directe, fie prin atribuţii delegate de ministere. Despre activitatea desfăşurată şi despre situaţia din ţinut, Rezidentul regal informa organele centrale, prin prezentarea unui raport anual Regelui şi Ministerului de Interne.

Consiliul ţinutal era un organ colegial, compus din membri aleşi de către corpul electoral al judeţelor care intrau în componenţa ţinutului. Astfel, fiecare judeţ delega în componenţa Consiliului ţinutal cîte doi consilieri locali. În componenţa Consiliului ţinutal mai intrau şi unii membri de drept, desemnaţi din rîndurile conducătorilor serviciilor ţinutale de către Ministerul de Interne la propunerea Rezidentului regal.

Durata mandatului Consiliului ţinutal era de şase ani. El se convoca în sesiuni ordinare sub preşedinţia Rezidentului regal de două ori pe an. Consiliul ţinutal avea atribuţii deliberative şi consultative.

---

[74] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 309.

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esenţiale şi în administraţia judeţeană. Au fost consolidate substanţial funcţiile şi atribuţiile prefecţilor, subprefecţilor, pretorilor de circumscripţii, ca reprezentanţi ai puterii centrale, dar au fost restrînse, totodată, funcţiile şi atribuţiile organelor elective, care se reduceau, de fapt, la executarea necondiţionată a directivelor organelor centrale şi ale reprezentanţilor acestora în teritoriu.

Schimbări profunde s-au produs şi la nivelul administraţiei comunale. Astfel, primarul în calitate de şef al administraţiei comunale nu mai era ales de membrii Consiliului comunal, dar era deja numit în funcţie de către puterea centrală pe un termen de şase ani, fiindu-i extinse substanţial atribuţiile. A fost diminuat rolul organelor eligibile şi la nivel comunal.

După cum vedem, modificările din sistemul politic al societăţii, după adoptarea Constituţiei din 1938 prin instaurarea dictaturii regale, a avut o influenţă directă şi asupra organizării şi funcţionării administraţiei publice, care reflecta tot mai mult regimul autoriar nou înfiinţat.

Situaţia complicată internaţională în legătură cu pregătirile, iar ulterior şi cu dezlănţuirea celui de-al doilea război mondial, presiunile politice tot mai mari ale Germaniei hitleriste asupra României, în sensul schimbării orientării politice a ţării, punerea în aplicare a prevederilor secrete ale tratatului Ribbentrop-Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Germania şi Uniunea Sovietică, au condus la cedările teritoriale din vara anului 1940, prin care Basarabia, prin violenţă, a fost încorporată la 28 iunie 1940 în componenţa Uniunii Sovietice. Aceasta a avut consecinţe serioase asupra evoluţiei ulterioare a regimului politic şi administrativ al Basarabiei.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizaţi şi caracterizaţi evenimentele din Rusia din anul 1917 şi estimaţi influenţa lor asupra modificărilor treptate în regimul politic şi administrativ al Basarabiei.
2. Elaboraţi un tabel cronologic prin care să demonstraţi evoluţia principalelor evenimente şi procese politice desfăşurate în anii 1917-1918 care au favorizat modificările politice şi administrative din Basarabia.

3. Estimaţi importanţa Actului unirii Basarabiei cu România produs la 27 martie 1918 din perspectiva restabilirii adevărului istoric şi revenirii la mediul administrativ autohton tradiţional.
4. Descrieţi activităţile de iniţiere privind ajustarea sistemului administrativ din Basarabia la modelul românesc de administraţie în contextul unificării administrative la scară naţională ca rezultat al reîntregirii ţării în 1918.
5. Analizaţi succesiunea instituţiilor administrative provinciale din Basarabia după adoptarea Constituţiei României din 1923.
6. Caracterizaţi organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale în Basarabia în perioada interbelică.
7. Enumeraţi instituţiile administraţiei judeţene şi analizaţi principalele lor atribuţii în domeniile încredinţate lor.
8. Evidenţiaţi particularităţile administraţiei comunale prin nominalizarea instituţiilor administrative de acest nivel şi prin descrierea atribuţiilor acestora.
9. Identificaţi conţinutul redimensionării administrative efectuate în 1938 şi analizaţi impactul acesteia asupra evoluţiei ulterioare a sistemului administrativ din Basarabia.
10. Formulaţi cîteva concluzii privind evoluţia sistemului administrativ din Basarabia în componenţa României în perioada interbelică în contextul unificării administrative la nivel naţional.

Literatura recomandată:

1. **Agrigoroaiei I., Palade Gheorghe**, *Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940,* Chişinău, 1993.
2. **Axenciuc V., Tiberian I.**, *Basarabia, 2 decembrie 1917-27 noiembrie 1918 //* Cugetul, 1993, nr. 1, pag. 20-22.
3. **Banciu Angela**, *Rolul Constituţiei din 1923 în consolidarea unităţii naţionale*, Bucureşti, 1988.
4. **Bobeică Alexandru**, *Sfatul Ţării – stindard al renaşterii naţionale*, Chişinău, Universitas, 1993.
5. **Bruhis Mihail**, *Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chişinău, 1993, pag. 172-228.
6. **Ciobanu Ştefan**, *Unirea Basarabiei*, Chişinău, Universitas, 1993.

7. **Cornea Sergiu**, *Autonomia provizorie a Basarabiei în cadrul României integrate (1918-1925)* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1998, nr. 1,2.
8. **Fulga Angela**, *Evoluţia reformei administraţiei publice în Basarabia 1918-1940* // Caiet ştiinţific nr.1, ISAM, Chişinău 2006, pag. 39-54.
9. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 234-274.

XI. ORGANIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV ÎN RASS MOLDOVENEASCĂ (1924-1940)

„La constituirea republicii autonome,
Moscova pleca de la interesele sale de mare putere,
care se rezumau în crearea unei ameninţări permanente
României, care declarase hotărît la conferinţa de la Viena
privind problema basarabeană, că nu intenţionează
să renunţe la pământurile strămoşeşti ale poporului său"

Mihail Bruhis

Obiective:

Familiarizarea cu organizarea şi funcţionarea sistemului administrativ din RASS Moldovenească va permite:

- identificarea condiţiilor istorice şi împrejurărilor care au condiţionat formarea RASS Moldoveneşti în componenţa Ucrainei Sovietice;

- clasificarea sistemului autorităţilor publice de nivel central în conformitate cu Constituţia RASS Moldoveneşti din 23 aprilie 1925;

- conceperea sistemului administraţiei publice locale de tip sovietic la nivel raional, orăşenesc, sătesc şi scoaterea în evidenţă a esenţei şi controverselor acestuia;

- evaluarea modificărilor din sistemul autorităţilor publice după adoptarea Constituţiei RASS Moldoveneşti din 6 ianuarie 1938.

11.1. Condiţiile istorice şi împrejurările care au condiţionat formarea RASSM

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluţiei din octombrie 1917 din Rusia, inclisiv Unirea Basarabiei cu România în 1918, au avut o influenţă directă şi asupra evoluţiei vieţii politice şi administrative a teritoriilor din stînga Nistrului, care fusese alipite la Rusia încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791. Pînă atunci „teritoriul fusese disputat de cazaci, ucraineni, polonezi pentru partea de nord şi turci pentru partea de sud a provinciei".[75] În perioada ulterioară, teritoriul respectiv şi locuitorii lui au fost supuşi proceselor politice şi administrative ale Imperiului Rus, din a cărei componenţă făceau parte şi la care, cu începere din 1812, prin anexare forţată, se alătură şi Basarabia.

În ansamblu, Imperiul Rus, inclusiv Basarabia, raioanele din stînga Nistrului, precum şi alte teritorii periferice anexate, au păşit în secolul al XX-lea avînd ca formă politică de guvernare autocraţia monarhică ţaristă, răsturnată în rezultatul revoluţiei din 1917. Noul regim politic instaurat de bolşevici a predeterminat şi soarta popoarelor periferice ale Imperiului. După cum se ştie, Basarabia a fost unită la 27 martie 1918 cu România, iar teritoriile din stînga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia şi Herson, ulterior Odesa, care, la rîndul lor, făceau pare din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, ce se formase între timp, şi care intra, cu începere din 30 decembrie 1922, în componenţa Uniunii Sovietice.

În condiţiile concrete create, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internaţional, de a redobîndi teritoriul Basarabiei. Promovînd interesele sale de mare putere, după eşuarea conferinţei din 1924 de la Viena privind problema basarabeană, în cadrul căreia România declarase hotărît că nu intenţionează să renunţe la pămînturile strămoşeşti ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stîngă a Nistrului a unei formaţiuni statale, la apariţia căreia să se poată vorbi despre legăturile ei cu Basarabia şi să poată fi promovată ideea „reunificării acesteia cu RASS Moldovenească."[76] Mai mult ca atît, prin aceasta se urmărea

[75] Olivian Verencea, *Administraţia civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediţia a doua îngrijită de Şerban Alexianu, Bucureşti, Editura Vremea, 2000, pag. 60.

[76] Mihail Bruhis, *Rusia, România şi Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chişinău, 1992, pag. 166-167.

nu numai soluţionarea problemei basarabene în favoarea Uniunii Sovietice, dar şi extinderea influenţei acesteia, în partea de sud-vest, asupra Balcanilor, Europei Centrale.[77]

Formarea RASS Moldoveneşti în componenţa RSS Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924, la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina, care şi-a desfăşurat lucrările la Harkov.

Organizarea administrativă a teritoriului RASS Moldoveneşti consta, la data formării, din 11 raioane de pe malul stîng al Nistrului, şi anume: Ananiev, Balta, Bîrzula, Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Crasnîe Ocnî, Crutîi (ulterior Codîma), Rîbniţa, Slobozia, Tiraspol. Teritoriul noii formaţiuni statale era de 8,1 mii km. pătraţi în care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început oraşul Balta, iar din anul 1929 capitala s-a transferat în oraşul Tiraspol.

Prin hotărîrea sesiunii a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina din 12 octombrie 1924, puterea executivă în RASS Moldovenească o deţinea Comitetul Revoluţionar Provizoriu care urma să activeze pînă la convocarea Congresului întîi general al Sovietelor din RASS Moldovenească. Acestui organ, sub preşedinţia lui G.I. Starîi, îi reveneau atribuţiile de administrare curentă a raioanelor din componenţa RASS Moldoveneşti, organizarea şi efctuarea alegerilor în Sovietele locale.

Una din sarcinile Comitetului Revoluţionar Provizoriu a fost pregătirea Congresului întîi al Sovietelor, care şi-a desfăşurat lucrările în aprile 1925 în oraşul Balta. La lucrările lui au participat 272 de delegaţi. Congresul a luat în dezbatere mai multe probleme privind construcţia statală, adoptînd la 23 aprilie 1925 Constituţia RASS Moldoveneşti. Astfel, Constituţia prevedea modalitatea organizării politice şi administrative a RASS Moldoveneşti.

11.2. Sistemul autorităţilor publice de nivel central în conformitate cu Constituţia RASSM din 23 aprilie 1925

În conformitate cu prevederile Constituţiei din 23 aprilie 1925, organul suprem legislativ al RASS Moldoveneşti era Congresul Sovietelor de deputaţi ai muncitorilor, ţăranilor şi ostaşilor, care urmau să se con-

[77] Igor Ojog, Igor Şarov, *Istoria românilor*, Chişinău,1997, pag. 172.

voace o dată pe an.[78] În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni, şi Prezidiumul Comitetului Executiv Central, care activa în bază permanentă.

Comitetul Executiv Central era ales de către Congresul Sovietelor, iar Prezidiumul – de către Comitetul Executiv Central. Preşedinte al Prezidiumului Comitetului Executiv Central al RASSM a fost ales G.I. Starîi.

Un alt organ de stat era guvernul republicii, care purta denumirea de Sovietul Comisarilor Norodnici şi reprezenta puterea executivă. El era format de către Comitetul Executiv Central şi era responsabil în faţa acestuia. În atribuţiile lui intra punerea în aplicare a tuturor actelor normative adoptate de Congresul Sovietelor, de Comitetul Executiv Central şi de Prezidiumul Comitetului Executiv Central al RASSM, precum şi de organele respective ale RSS Ucrainene şi, respectiv, ale Uniunii Sovietice. Preşedinte al Sovietului Comisarilor Norodnici al RASSM a fost ales A.I. Stroiev.[79]

Din sistemul organelor administraţiei de stat mai făceau parte şi Comisariatele Norodnice, ca autorităţi ale administraţiei publice de specialitate, care activau sub conducerea directă a Sovietului Comisarilor Norodnici, fiind responsabile în faţa acestuia. Comisariatele Norodnice efectuau conducerea diferitelor ramuri ale economiei naţionale, atribuţiile lor extinzîndu-se asupra întregului teritoriu al republicii. Ele aveau o subordonare dublă: pe de o parte se subordonau Sovietului Comisarilor Norodnici din RASSM, iar pe de altă parte – Comisariatelor Norodnice de ramură din RSS Ucraineană.

Sub conducerea autorităţilor centrale ale RASS Moldoveneşti activa sistemul organelor administraţiei locale.

[78] În anii 1925-1927 Congresele Sovietelor din RASSM s-au convocat în fiecare an, ulterior o dată la doi ani, iar începînd cu 1931 şi pînă în 1938, sub influenţa cultului personalităţii lui Stalin, Congresele se convocau neregulat. În total, în perioada existenţei RASSM au avut loc şapte Congrese ale Sovietelor. A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 353-354.

[79] Funcţia de preşedinte al Sovietului Comisarilor Norodnici al RASSM a fost deţinută de: Aleksei Stroiev (1925-1926); Grigore Borisov (1926-1928); Serghei Dimitriu (1928- 1932); Grigore Borisov (1932-1937); Fiodor Brovko (1938-1940); Tihon Konstantinov (1940-1945).

11.3. Sistemul administraţiei publice locale la nivel raional, orăşenesc, sătesc

În sistemul administraţiei publice din RASSM un loc important îi revenea administraţiei locale care cuprindea nivelurile raional, orăşenesc şi cel sătesc. Comitetele revoluţionare instituite anterior în calitate de organe extraordinare ale puterii de stat prin directivele administraţiei militare, treptat au fost desfiinţate şi în anii 1921-1922 s-a trecut la Soviete ca organe elective. În primii ani de existenţă a RASSM putem spune că s-a constituit definitiv sistemul sovietic de administrare nu numai la nivel central, dar şi la nivel local.

Astfel, în RASSM activau 11 Soviete raionale în calitate de organe elective ale puterii de stat, în atribuţiile cărora intrau problemele conducerii vieţii economice, sociale din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Ele activau sub conducerea Sovietului Comisarilor Norodnici din RASSM şi erau responsabile de aplicarea în viaţă a politicii promovate de guvernul republicii.

De rînd cu acestea, activau două Soviete orăşeneşti, la Balta şi Tiraspol, precum şi patru Soviete de orăşel, la Ananiev, Bîrzula, Rîbniţa şi Dubăsari. Aceste soviete erau responsabile de dezvoltarea urbană a localităţilor respective şi de starea lor social-economică.

În sistemul administraţiei locale mai intrau cele 228 Soviete săteşti, care întruneau peste 800 de localităţi rurale. Acestor Soviete le-a revenit misiunea să soluţioneze multe probleme ce ţineau de politica agrară, inclusiv de procesul de colectivizare care era caracteristic pentru tot spaţiul sovietic.

O particularitate a sistemului sovietic de administrare implementat în RASSM era coexistenţa concomitentă a organelor de stat de toate nivelurile şi a organelor de partid, care impuneau politica lor acestor organe şi care, de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat.

Astfel, odată cu formarea RASSM şi constituirea organelor sale de stat, atît centrale, cît şi locale, au fost constituite şi organele de partid.. Pentru început Comitetul Central al Partidului Comunist (al bolşevicilor) din Ucraina, printr-o hotărîre a sa, a scos organizaţiile de partid primare şi raionale din componenţa comitetelor de partid regionale ale guberniilor Odesa şi Podolia, trecîndu-le în subordinea biroului organizatoric de partid al RASS Moldoveneşti. Ulterior, în

cadrul primei conferințe regionale de partid, desfășurată în decembrie 1924 la Balta, a fost ales Comitetul regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina. La prima plenară secretar al Comitetului regional de partid a fost ales I.I. Badeev.

Sub conducerea Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina s-au desfășurat, de fapt, toate acțiunile organelor administrative centrale și locale. Deseori activitatea organelor de stat era substituită de către organele de partid, prin aceasta diminuîndu-se însemnătatea și rolul organelor de stat în realizarea funcțiilor deținute. Aceasta a și dat naștere regimului politic totalitar, exercitat sub forma organizatorică a dictaturii proletariatului, sub conducerea partidului comunist.

11.4. Adoptarea Constituției RASSM din 6 ianuarie 1938, modificările din sistemul autorităților publice

Sistemul sovietic de administrație prin esență se manifesta ca un regim totalitar, care a căpătat forme foarte pronunțate și datorită influenței negative a cultului personalității lui Stalin, care a afectat, totodată, și sistemul administrativ din RASS Moldovenească în a doua jumătate a anilor treizeci ai secolului al XX-lea.

În aceste condiții, la 5 decembrie 1936, Congresul al VIII-lea extraordinar al Sovietelor a adoptat o nouă Constituție a Uniunii Sovietice, care constata biruința socialismului. În conformitate cu principiile ei, ulterior au fost elaborate constituțiile republicilor unionale și autonome din componența Uniunii Sovietice. Elaborarea noii Constituții a RASS Moldovenești s-a tergiversat din cauza represiilor dezlănțuite în întreaga Uniune Sovietică care s-au reflectat și asupra unor conducători ai organelor de stat și de partid din RASSM[80].

Cu toate că societatea se confrunta cu aceste dificultăți, Congresul al VII-lea al Sovietelor din ținut, la 6 ianuarie 1938, a

[80] În luna mai 1937 au fost eliberați din posturi și arestați G.I. Starîi – Președintele Sovietului Comisarlor Norodnici al RASS, N.I. Golub – secretarul Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina, E.I. Voronovici – Președintele Comitetului Executiv Central al RASSM, D.A. Moroz – Comisar norodnic pentru agricultură. Au avut de suferit de pe urma represiilor și mulți scriitori, jurnaliști, oameni de știință, pedagogi.

adoptat o nouă Constituție a RASS Moldovenești. Ea prevedea că baza politică a statului o constituie Sovietele de deputați ai oamenilor muncii, iar baza economică este proprietatea socialistă, obștească asupra mijloacelor de producție.

În conformitate cu Constituția din 1938 s-au produs unele schimbări și în sistemul autorităților publice. Astfel, ca organ legislativ al republicii era Sovietul Suprem al RASSM, care era ales pe un termen de patru ani. În perioada dintre sesiunile Sovietului Suprem activa pe baze permanente Prezidiumul Sovietului Suprem. În iulie 1938 în funcția de președinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RASSM a fost ales T.A. Constantinov.

Ca autoritate executivă era Sovietul Comisarilor Norodnici, sub conducerea căruia activau comisariatele norodnice ca organe de specialitate. La nivel local, ca și în perioada precedentă, activau Sovietele raionale, orășenești și sătești, fiecare dintre ele avînd atribuții distincte pentru unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Sistemul administrativ din RASS Moldovenească în componența RSS Ucrainene a fost prin esența sa un sistem autoritar, care purta amprentele unei organizări centralizate. Fiind excesiv de ideologizat și îndoctrinat, el a afectat nu numai modalitățile, pîrghiile și mecanismele de administrare, dar și mentalitatea atît a administratorilor, cît și a celor administrați.

Avînd începuturile sale în RASS Moldovenească, sistemul sovietic de administrare va fi impus, prin violență de către Uniunea Sovietică și Basarabiei după reanexarea ei în 1940 la Uniunea Sovietică și formarea RSS Moldovenești unionale.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieți condițiile istorice și împrejurările care au condiționat formarea RASS Moldovenești pe teritoriul din stînga Nistrului.
2. Formulați scopurile urmărite de Uniunea Sovietică la formarea în partea stîngă a Nistrului a unei formațiuni statale în componența Ucrainei Sovietice.
3. Analizați și comentați deciziile Comitetului Executiv Central din Ucraina din 12 octombrie 1924 privind formarea RASS Moldovenești.
4. Caracterizați organizarea administrativă a teritoriului RASS Moldovenești și a componenței populației de pe acest teritoriu.

5. Efectuați analiza primelor acțiuni de instituire a sistemului sovietic de administrare în RASS Moldovenească.
6. Clasificați autoritățile publice de nivel central în conformitate cu Constituția RASS Moldovenești din 23 aprilie 1925.
7. Indicați principalele componente ale sistemului administrației publice locale din RASS Moldovenească și caracterizați atribuțiile exercitate de autoritățile administrației publice de acest nivel.
8. Specificați modificările efectuate în sistemul administrativ din RASS Moldovenească în conformitate cu Constituția adoptată la 6 ianuarie 1938.
9. Estimați esența și apreciați gradul de incompatibilitate privind substituirea activității organelor de stat de către organele de partid în RASS Moldovenească.
10. Argumentați controversele sistemului de administrație din RASS Moldovenească ca parte componentă a sistemului sovietic de administrație.

Literatura recomandată:

1. **Bruhis Mihail**, *Rusia, România, și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 146-171.
2. **Constantin I.**, *Colectivizarea în RASSM: așa cum a fost* // Moldova și lumea, 1993, nr. 1.
3. **Movileanu Nicolae**, *Din istoria Transnistriei (1924-1940)* // Revista de istorie a Moldovei, 1993, nr. 2.
4. **Ojog Igor, Șarov Igor**, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, pag. 172-176.
5. **Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999, pag. 352-358.
6. **Roman Alexandru, Iațenco Ion**, *Autoconducerea socialistă a poporului*, Chișinău, 1986.
7. **Roman Alexandru**, *Transnistria în perioada interbelică (1917-1940)* // În Istoria românilor, Basarabia și Transnistria, Chișinău, 1995.
8. **Roman Alexandru**, *Участие трудящихся Молдавской АССР в деятельности советов (1924-1940)*, Chișinău, 1981.
9. **Șișcanu Ion**, *Formarea și evoluția RASS Moldovenești: de la 1924 la 1940* // Cugetul, 1992, nr. 5-6.

XII. SISTEMUL DE ADMINISTRAȚIE ÎN RSS MOLDOVENEASCĂ (1940-1941)

„Istoria noastră evidențiază multe împrejurări
cînd am avut de suferit din cauza dușmanilor
ce ne înconjurau țara, din cauza celora care ne-au nedreptățit
de-a lungul anilor, fără a putea demonstra că dreptatea
este de partea lor sau a încerca măcar să țină seama
de adevărul istoric din trecutul neamului nostru"

Olivian Verencea

Obiective:

Studierea organizării și funcționării sistemului de administrație în RSS Moldovenească în anii 1940-1941 va contribui la:

- conștientizarea urmărilor nefaste ale actului de reanexare a Basarabiei de către Uniunea Sovietică, în iunie 1940, și a impactului extinderii asupra teritoriului ocupat a sistemului sovietic de administrație;

- evaluarea consecințelor dezmembrării teritoriului odată cu formarea RSS Moldovenești și instituirii organelor temporare de administrație;

- cunoașterea sistemului autorităților publice centrale conform Constituției RSS Moldovenești din 10 februarie 1941 și estimarea rolului acestora în sistemul administrativ sovietic;

- determinarea formelor de organizare și funcționare a organelor administrației publice locale supuse procesului de sovietizare.

12.1. Reanexarea Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940, extinderea asupra teritoriului ocupat a sistemului sovietic de administrație

În condițiile internaționale foarte complicate de la sfîrșitul anilor treizeci ai secolului al XX-lea, Uniunea Sovietică tot mai activ își manifesta interesul față de teritoriul Basarabiei, exprimat în dorința de reanexare a acestuia.

Aceasta a condus la înrăutățirea relațiilor dintre România și Uniunea Sovietică. Declinul acestor relații s-a produs îndeosebi după Sesiunea Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice din 3-10 august 1939, cînd Molotov, ministrul de externe al Uniunii Sovietice, a menționat în cuvîntarea sa rostită în cadrul acestei sesiuni, că în partea de sud-vest a țării există probleme nerezolvate, dar care vor fi soluționate în curînd, în conformitate cu interesele vitale ale Uniunii Sovietice. Aceasta însemna că se unelteau deja planuri de reanexare a Basarabiei.

Și într-adevăr, la 23 august 1939 Uniunea Sovietică și Germania, prin miniștrii afacerilor externe Molotov și Ribbentrop, au semnat un tratat de neagresiune între cele două state, urmat de un protocol adițional secret cu privire la delimitarea sferelor de influență ale celor două state în Europa. Punctul trei al acestui protocol adițional secret prevedea interesul insistent al Uniunii Sovietice față de Basarabia și Bucovina.

Acționînd astfel și avînd certitudinea că nu va întîmpina nici o opoziție din partea Germaniei hitleriste, guvernul sovietic a hotărît că nu mai are rost să-și camufleze planurile de rapt cu privire la Basarabia. Prin notele ultimative din 26 și 27 iunie 1940 el a impus guvernul României, sub amenințări militare, să cedeze Basarabia și, plus la aceasta, nordul Bucovinei, care nu aparținuse niciodată Rusiei ori Uniunii Sovietice.

România, pusă în fața pericolului utilizării forței militare din partea Uniunii Sovietice, a fost silită să se supună dictatului sovietic și să cedeze la 28 iunie 1940 Basarabia și partea de nord a Bucovinei.

În perioada imediat următoare actului de ocupație, asupra teritoriului Basarabiei a fost extins sistemul sovietic de administrație, exercitat temporar de organele de stat ale RASS Moldovenești, care au purces la formarea în localitățile din dreapta Nistrului, pînă la organizarea alegerilor în soviete, a comitetelor executive ale acestora, ca organe ale puterii de stat, prin modalitatea de numire a lor. Concomitent se desfășurau pregătrile pentru formarea republicii unionale moldovenești.

12.2. Formarea RSS Moldovenești. Dezmembrarea teritoriului, instituirea organelor temporare de administrație

După reanexarea Basarabiei, autoritățile sovietice au întreprins un șir de măsuri privind organizarea statală în acest teritoriu, luîndu-se în considerare existența în raioanele din stînga Nistrului, cu începere din 1924, a RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainene.

La 2 august 1940 sesiunea a VII-ea a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat legea cu privire la formarea RSS Moldovenești în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunînd doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le proclama sau crea. Înființarea RSS Moldovenești unionale nu a fost astfel un rezultat al expresiei voinței populației și nici, cel puțin, al hotărîrii reprezentanților împuterniciți de populație, ci un fruct al acțiunilor absolut arbitrare ale conducătorilor din Kremlin[81].

Totodată proclamarea RSS Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorîndu-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența RSS Moldovenești au intrat, de rînd cu orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei, și anume: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe: Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența RSS Ucrainene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei prin legea din 2 august 1940 a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului RASS Moldovenești. În componența RSS Moldovenești unionale au intrat orașul Tiraspol și numai șase

[81] Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 289.

din cele paisprezece raioane existente la moment în RASS Moldovenească, şi anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Rîbniţa, Slobozia, Tiraspol. Celelalte raioane ale fostei RASS Moldoveneşti au fost incluse în componenţa RSS Ucrainene.

Hotarele dintre RSS Moldovenească şi RSS Ucraineană au fost definitivate în luna noiembrie 1940. Astfel, organizarea iniţială a teritoriului RSS Moldoveneşti consta din următoarele unităţi administrativ-teritoriale: oraşul Chişinău, judeţele Bălţi, Bender, Cahul, Chişinău, Orhei şi Soroca din Basarabia, oraşul Tiraspol şi raioanele Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Rîbniţa, Slobozia, Tiraspol din partea stângă a Nistrului. Judeţele din partea dreaptă a Nistrului erau împărţite, la rîndul lor, în raioane, unele localităţi aveau statut de oraşe şi orăşele. Teritoriul RSS Moldoveneşti constituia 34 mii km pătraţi cu o populaţie de 2,7 milioane oameni. Capitala RSS Moldoveneşti a devinit oraşul Chişinău.

Către începutul anului 1941 în RSS Moldovenească, fără a recurge la alegeri, au fost formate şi funcţionau 6 comitete executive judeţene, 58 comitete executive raionale, 14 comitete executive orăşeneşti, 11 comitete executive de orăşel şi 1132 comitete executive ale sovietelor săteşti.[82] La nivel republican a fost format Sovietul Comisarilor Norodnici al RSS Moldoveneşti şi comisariatele norodnice de ramură.

Toate comitetele erau numite de organele ierarhic superioare cu participarea foarte activă a comitetelor de partid, care se constituiau sub conducerea Comitetului Central al Partidului Comunist (al bolşevicilor) din Moldova. Acesta şi-a început activitatea la 14 august 1940 ca rezultat al transformării organizaţiei regionale de partid în Partidul Comunist (al bolşevicilor) din Moldova. Formarea organelor de administraţie se făcea cu verificarea minuţioasă din partea organelor speciale ale NCVD-ului.

De rînd cu aceasta se desfăşurau pregătirile pentru organizarea alegerilor în organul legislativ suprem – Sovietul Suprem al RSS Moldoveneşti. În acest scop, la 10 noiembrie 1940 la Chişinău şi-a desfăşurat lucrările sesiunea extraordinară a Sovietului Suprem al fostei RASS Moldoveneşti cu participarea delegaţilor din toate judeţele şi raioanele din dreapta Nistrului. La această sesiune a fost adoptată legea privind alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti şi a fost fixată data desfăşurării lor – 12 ianuarie 1941. În cadrul aceleiaşi sesiuni a fost formată o Comisie pentru elaborarea proiectului Constituţiei RSS Moldoveneşti.

[82] Mihail Platon, Sergiu Roşca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, opera citată, pag. 354.

12.3. Sistemul autorităţilor publice conform Constituţiei RSS Moldoveneşti din 10 februarie 1941

În conformitate cu legea adoptată la 10 noiembrie 1940, la 12 ianuarie 1941 s-au desfăşurat, prin scrutin electoral direct, alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti în număr de 266 deputaţi. La 8 februarie 1941 şi-a început lucrările prima sesiune a Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti, care în şedinţa din 10 februarie a adoptat Constituţia RSS Moldoveneşti. Constituţia proaspăt adoptată reieşea din principiile Constituţiei Uniunii Sovietice din 5 decembrie 1936 şi prevedea implementarea în republica nou-formată a sistemului sovietic socialist de guvernare, existent pînă atunci în raioanele din stînga Nistrului ce făcuseră parte din RASS Moldovenească.

Astfel, conform Constituţiei RSS Moldoveneşti din 10 februarie 1941, temelia politică a statului o constituiau sovietele, iar baza economică a lui – proprietatea obştească asupra mijloacelor de producţie.[83] Aceasta schimba radical sistemul politic şi economic existent pînă atunci în Basarabia, atrăgînd după sine şi constituirea unui sistem de administraţie diferit de cel precedent.

Sovietul Suprem era organul legislativ al RSS Moldoveneşti. El se alegea prin vot universal, direct, egal şi secret pentru o perioadă de patru ani. Sovietul Suprem se convoca în şedinţe (sesiuni) de două ori pe an şi examina cele mai importante chestiuni privind cadrul legislativ şi normativ de funcţionare a societăţii.

[83] Pentru raioanele din dreapta Nistrului se recunoşteau existenţa unor particularităţi de moment, care constau în convieţuirea temporară a celor trei dimensiuni social-economice: socialistă, care urma să se constituie; mica producţie de mărfuri şi sistemul de producţie capitalist existent, dar care urmau să fie supuse naţionalizării.

Prezidiumul Sovietului Suprem era on organ al Sovietului Suprem, format de către acesta, care activa pe baze permanente şi îndeplinea funcţii delegate de Sovietul Suprem în perioada dintre sesiunile acestuia. El asigura activitatea şi funcţionalitatea sovietelor de toate nivelurile, acordîndu-le asistenţă informaţională, instrucţională şi metodologică.

Sovietul Comisarilor Norodnici era organul central executiv al RSS Moldoveneşti. El era format de către Sovietul Suprem şi avea funcţii şi atribuţii ce ţineau de punerea în aplicare a politicii de stat şi implementarea practică a prevederilor legislaţiei.

Comisariatele Norodnice erau organe centrale de specialitate ale administraţiei publice de nivel republican. Ele activau sub conducerea directă a Sovietului Comisarilor Norodnici, purtau responsabilitate în faţa lui şi exercitau atribuţiile în ramura respectivă pe întreg teritoriul republicii.

Sistemul autorităţilor publice descris mai sus îşi desfăşura activitatea sub conducerea Comitetului Central al Partidului Comunist (al bolşevicilor) din Moldova, care deţinea puterea reală în stat şi controla toate sferele de activitate.

12.4. Organizarea administraţiei publice locale

După reanexarea Basarabiei la Uniunea Sovietică şi formarea la 2 august 1940 a RSS Moldoveneşti s-au produs schimbări serioase şi în sistemul administraţiei publice locale. Administraţia locală era reprezentată de sovietele judeţene, raionale, orăşeneşti, de orăşel şi săteşti. La etapa iniţială ele erau numite şi activau sub conducerea organelor centrale ale puterii de stat şi a organelor de partid.

Alături de aceste aspecte structural-organizatorice vom menţiona că sistemul sovietic de administraţie, preluat şi implementat în RSS Moldovenească, îşi avea şi caracteristicile sale de funcţionare, pentru care erau proprii semnele modelului administrativ de comandă, realizat pe baza principiului centralismului democratic şi a unei conduceri foarte rigide de partid. Organele de partid deseori substituiau activitatea organelor de stat de toate nivelurile, minimalizîndu-le rolul în efectuarea conducerii de stat şi admiţînd chiar acte nelegitime exprimate în represiuni politice şi deportări ale unor categorii de oameni, fără ca aceştia să poarte vreo vină.

Activităţile de implementare a sistemului sovietic de administraţie în RSS Moldovenească a fost temporar întrerupt în legătură cu dezlănţuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania hitleristă şi aliaţii săi împotriva Uniunii Sovietice. În prima perioadă a ostilităţilor de pe frontul de Est, pe teritoriul RSS Moldoveneşti a fost reinstalată administraţia românească care a funcţionat pînă în 1944. În 1944 Uniunea Sovietică anexează din nou acest teritoriu şi continuă politica de implementare a sistemului sovietic de administrare. Reinstaurarea sistemului sovietic a început în lunile martie-aprilie 1944 în partea de nord şi est a RSS Moldoveneşti, extinzîndu-se spre sfîrşitul lunii august a aceluiaşi an pe tot teritoriul republicii.

Subiecte de evaluare:

1. Analizaţi condiţiile internaţionale complicate de la sfîrşitul anilor treizeci ai secolului al XX-lea şi explicaţi cauzele interesului sporit al Uniunii Sovietice faţă de teritoriul Basarabiei.
2. Descrieţi procesul de reanexare prin ameninţare militară a Basarabiei de către Uniunea Sovietică în iunie 1940.
3. Evaluaţi decizia Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice din 2 august 1940 cu privire la formarea RSS Moldoveneşti în componenţa Uniunii Sovietice.
4. Estimaţi consecinţele dezmembrării teritoriului Basarabiei şi spaţiului din stînga Nistrului odată cu formarea RSS Moldoveneşti.
5. Caracterizaţi organizarea teritoriului RSS Moldoveneşti nouformate şi expuneţi acţiunile de iniţiere a implementării sistemului sovietic de administrare.
6. Nominalizaţi componentele sistemului autorităţilor publice centrale conform Constituţiei RSS Moldoveneşti din 10 februarie 1941 şi caracterizaţi atribuţiile lor.
7. Evidenţiaţi formele de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale în perioada imediat următoare după formarea RSS Moldoveneşti.
8. Specificaţi particularităţile modului de producţie pentru raioanele din dreapta Nistrului a RSS Moldoveneşti în legătură cu existenţa mai multor dimensiuni social-economice.
9. Punctaţi cîteva pîrghii prin care se efectua substituirea activităţii organelor de stat de către organele de partid din RSS Moldovenească care deţineau puterea reală în stat.

10. Elaborați un scurt eseu prin care să vă exprimați atitudinea față de evenimentele din iunie 1940 și consecințele lor pentru populația RSS Moldovenești.

Literatura recomandată:

1. **Bruhis Mihail,** *Rusia, România, și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940),* Chișinău,1992, pag. 229-331.
2. ***Declarația profesorului Ștefan Ciobanu în ședința Consiliului de coroană din 27 iunie 1940*** // Glasul Națiunii, 1990, 23 august.
3. **Grama Dumitru,** *Anexiunea Basarabiei la URSS în 1940 – consecință a sfîrtecării Statului Moldovenesc în 1812* // Cugetul, 1992, nr. 2.
4. ***Pactul Ribbentrop-Molotov și consecințele lui pentru Basarabia,*** Chișinău, 1991.
5. **Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor,** *Istoria administrației publice din Moldova,* Chișinău, 1999, pag. 335-370.
6. **Roman Alexandru,** *Formarea RSS Moldovenești unionale (Privire retrospectivă asupra unui eveniment cu o vechime de 50 de ani)* // Chișinău Gazetă de Seară, 1990, 2 august.
7. **Scurtu I., Hlihor C.,** *Anul 1940. Drama românilor dintre Prut și Nistru,* București, 1992.
8. **Șișcanu Ion,** *Raptul Basarabiei în 1940,* Chișinău, 1993.

XIII. ADMINISTRAȚIA BASARABIEI ȘI TRANSNISTRIEI ÎN TIMPUL RĂZBOIULUI ANTISOVIETIC (1941-1944)

„O judecată asupra trecutului este cu atît mai necesară astăzi cu cît din citadelele intoleranței, nerecunoașterii și agresivității a celor puternici, nu se poate învăța nimic din ceea ce se păstrează în memoria omenirii ca rezultat al urii, al prigoanei și al nimicniciei. Memoria evenimentelor din anii ultimului război mondial trebuie să supraviețuiască în însăși substanța trăirii lor de către oameni"

Șerban Alexianu

Obiective:

Cunoașterea organizării administrației Basarabiei și Transnistriei în perioada războiului antisovietic va contribui la:

- *evaluarea urmărilor dezlănțuirii la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice asupra organizării și funcționării administrației în Basarabia și Transnistria;*

- *estimarea procesului de restabilire în Basarabia a sistemului românesc de administrație prin crearea Guvernămîntului Basarabiei și a altor instituții administrative;*

- *determinarea particularităților organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică și teritorială distinctă cu un regim de teritoriu ocupat;*

- *definirea rolului Cabinetului civilo-militar pe lîngă Consiliul de Miniștri al României în coordonarea activităților administrative din Basarabia și Transnistria.*

13.1. Urmările dezlănțuirii la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice asupra organizării și funcționării administrației în Basarabia și Transnistria

După cum cunoaștem, la 23 august 1939 Uniunea Sovietică și Germania au încheiat tratatul de neagresiune dintre cele două state, care a intrat în istorie sub denumirea de Pactul Ribbentrop-Molotov. De rînd cu angajamentele de neagresiune, el conținea și un protocol adițional secret cu privire la delimitarea sferelor de influență în Europa a celor două state.

În pofida existenței acestui Pact, Germania, fără a declara despre intențiile sale, a dezlănțuit împreună cu aliații săi, la 22 iunie 1941, războiul împotriva Uniunii Sovietice. Aceasta a condus la schimbarea statutului politic și administrativ al RSS Moldovenești, formate la 2 august 1940 ca rezultat al reanexării forțate a Basarabiei de către Uniunea Sovietică.

Evenimentele s-au desfășurat în așa fel că teritoriul RSS Moldovenești în urma operațiunilor militare, într-un timp scurt, a fost ocupat de trupele germane și române, fapt care a adus la schimbări în organizarea politică și administrativă a acestui teritoriu.

La modul practic, teritoriul RSS Moldovenești a fost divizat din punct de vedere administrativ în două unități teritoriale: Basarabia, în hotarele sale tradiționale dintre Nistru și Prut, și teritoriul raioanelor din stînga Nistrului, denumit Transnistria. Deși pînă la război aceste teritorii formau o singură entitate administrativă, după ocuparea lor în vara anului 1941, ele capătă o organizare administrativă diferită, atît din punct de vedere al structurii teritoriului, cît și al funcționării instituțiilor administrative.

Aceasta s-a întîmplat din cauza că organizarea administrativă a acestor teritorii s-a produs în condițiile războiului care se începuse și care se planifica să fie de scurtă durată conform prevederilor planului „Barbarosa" elaborat de Germania. La organizarea administrativă a acestor teritorii s-a pornit de la înțelegerile dintre Germania și România ca aliați în războiul antisovietic.

Astfel, dezlănțuirea războiului antisovietic la 22 iunie 1941 a avut ca urmare schimbarea statutului politic și administrativ al Basarabiei și Transnistriei.

13.2. Restabilirea în Basarabia a sistemului românesc de administrație, crearea Guvernămîntului Basarabiei și a altor instituții administrative

După 22 iunie 1941 teritoriul Basarabiei a fos inclus în componența statului român, revenindu-se la situația de pînă la 28 iunie 1940 cînd s-a produs reanexarea acestui teritoriu de către Uniunea Sovietică. S-au întreprins acțiuni de restabilire a sistemului românesc de administrație.

Astfel, la 4 septembrie 1941 Guvernul României a emis un act normativ sub denumirea *„Decretul-Lege cu privire la organizarea administrativă a Basarabiei și Bucovinei de Nord"*. În conformitate cu acest act, Basarabia era declarată o provincie a României cu o administrație proprie, care își avea reședința la Chișinău. Pe acest teritoriu rămîneau în vigoare legile ce au fost aplicate pînă la 28 iunie 1940, precum și actele normative emise în România după 28 iunie 1940, restabilindu-se, astfel, completamente cadrul juridic românesc.

Administrația Basarabiei era pusă sub coducerea și supravegherea directă a Șefului Statului și Guvernului României. Prin dispoziția mareșalului Ion Antonescu se stabilise o regulă strictă conform căreia legătura tuturor organelor centrale cu organele provinciale din Basarabia se întreținea numai prin conducerea Consiliului de Miniștri al României. Aceasta vorbește despre stabilirea unui sistem de relații centralizate bazate pe ierarhie și autoritate.

În perioada anilor 1941-1944 în Basarabia a funcționat *Guvernămîntul Basarabiei* format din organele adminstrative de nivel provincial și de nivel local.

La nivel provincial au fost organizate și funcționau următoarele organe ale administrației:

Guvernatorul Provinciei ca reprezentant al Șefului Statului în teritoriul respectiv. El era numit în funcție de către Șeful Statului și era responsabil față de acesta și față de Guvern. Guvernatorul exerci-

ta controlul asupra tuturor organelor administrative din Basarabia, numea, avansa şi licenţia funcţionarii publici de toate nivelurile. El, de asemenea, era în drept să elaboreze şi să pună în aplicare pe întreg teritoriul Basarabiei diferite Regulamente şi Ordonanţe prin care îşi exercita puterea.

Directoratele reprezentau organe administrative de ramură. Ele erau conduse de un director numit în funcţie de Şeful Statului la propunerea ministerului de ramură de la Bucureşti cu avizul Guvernatorului. În atribuţiile Directoratelor intra soluţionarea tuturor problemelor ce ţineau de ramura resectivă pe teritoriul Basarabiei. În perioada indicată, în Basarabia au activat Directoratele: afacerilor administrative; agriculturii şi domeniilor; economiei naţionale; învăţământului şi cultelor; muncii şi asigurării sociale; lucrărilor publice şi comunicaţiilor; sănătăţii; românizării, colonizării şi inventarului.

Consiliul Provinciei era un organ colegial cu funcţii consultative. El era format din şefii Directoratelor de ramură în frunte cu Guvernatorul. Consiliul Provinciei examina cele mai importante probleme din viaţa Provinciei şi propunea soluţii Guvernatorului şi ministerelor de ramură. Activitatea Consiliului Provinciei era asigurată de un Secretar General al Provinciei, care era locţiitorul Guvernatorului.

La nivel local (teritorial) administraţia era exercitată de autorităţile judeţene şi comunale. Organizarea administrativă a teritoriului era reprezentată de următoarele judeţe: Bălţi, Cetatea-Albă, Cahul, Chilia, Ismail, Lăpuşna (Chişinău), Orhei, Soroca şi Tighina. În comparaţie cu organizarea administrativ-teritorială de pînă la 1940, la sudul Basarabiei s-a format judeţul Chilia, iar la nord judeţul Hotin a fost trecut în componenţa Bucovinei de Nord.

Prefectul era conducătorul judeţului. El era numit în funcţie de către Şeful Statului la propunerea Guvernatorului din rîndurile titraţilor universitari[84] ori dintre militari, care deţineau cel puţin gradul de locotenent-colonel. Prefectul efectua controlul asupra tuturor autorităţilor din judeţ şi avea împuterniciri mari privind punerea în aplicare a politicii de stat în teritoriul judeţului. Judeţele erau împărţite în plase conduse de pretori.

Pretorul, în calitate de conducător al plasei, era numit în funcţie de către Guvernatorul Basarabiei. El supraveghea menţinerea ordinii

[84] Cadrelor didactice universitare deţinătoare de grade şi titluri ştiinţifice.

publice pe teritoriul plasei, era şeful ierarhic al notarilor comunelor, controla activitatea tuturor funcţionarilor şi agenţilor publici din perimetrul plasei.

Primarii erau conducătorii comunelor, ca unităţi administrativ-teritoriale de nivelul unu. Numirea primarilor se făcea diferenţiat, în dependenţă de statutul unităţii administrativ-teritoriale. Astfel, primarii municipiilor erau numiţi în funcţie de Şeful Statului la propunerea Guvernatorului, primarii comunelor urbane-reşedinţă de judeţ – de către Guvernatorul Provinciei, iar primarii comunelor rurale – de către Prefectul judeţului.

Primarul exercita conducerea comunei respective în baza deciziilor organelor administrative ierarhic superioare. El se sprijinea în exercitarea acestor atribuţii pe un Consiliu de primărie pe care îl prezida şi în componenţa căruia mai intrau: preotul, directorul şcolii, notarul, agronomul, inginerul silvic, medicul sanitar, medicul veterinar şi, după caz, alte persoane din comuna respectivă.

Făcînd o comparaţie a organizării şi funcţionării administraţiei din Basarabia în anii 1941-1944 cu sistemul administrativ din perioada interbelică, putem observa că s-au produs schimbări esenţiale. Ele au fost condiţionate de instaurarea, pentru început, a dictaturii regale odată cu adoptarea Constituţiei din 1938, apoi de suspendarea la 5 septembrie 1940 a Constituţiei şi cedarea din partea regelui Carol al II-lea a principalelor prerogative ale puterii generalului Ion Antonescu, care a devenit conducător al Statului şi, desigur, de starea de război în care se afla România în perioada menţionată, care a influenţat şi a avut consecinţe majore asupra organizării politice şi administrative a ţării.

Pentru sistemul administrativ al României, inclusiv al Basarabiei din acea perioadă, erau caracteristice organizarea centralizată a administraţiei, existenţa unei subordonări stricte a tuturor organelor Şefului Statului care conducea în mod autoritar, restrîngerea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, lipsa organelor administrative elective, ceea ce mărea riscul unor decizii unilaterale şi dictatoriale.

Guvernămîntul Basarabiei a funcţionat pînă la 30 mai 1944, cînd operaţiunile militare defensive de pe frontul sovieto-german au ajuns la Nistru şi administraţia din Basarabia, în aceste împrejurări, a fost trecută în subordinea instituţiilor militare sovietice.

13.3. Particularităţile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică şi teritorială distinctă

În anii războiului (1941-1944) raioanele din stînga Nistrului, care purtau denumirea de Transnistria, au avut o organizare politică şi administrativă deosebită de cea din Basarabia. Aceasta s-a întîmplat din cauza înţelegerilor dintre Germania şi România, ca aliaţi de război, privind statutul regiunii şi organiazarea administrativă a acesteia.

În raioanele din stînga Nistrului, în perioada menţionată, a fost organizat şi a funcţionat *Guvernămîntul Civil al Transnistriei*. Transnistria a fost constituită ca o entitate geopolitică şi administrativă distinctă şi era administrată de români.

Din punctul de vedere al organizării teritoriului, Transnistria cuprindea spaţiul geografic care depăşea fostul teritoriu al RASS Moldoveneşti. Regiunea cuprindea teritoriul dintre rîurile Nistru şi Bug pînă la limanul Niprului, fiind delimitată la sud de Marea Neagră, iar la nord de rîurile Liadovca, Niomjîi şi Rov, pînă la aşezarea Jmerinca de pe Bugul superior. În hotarele descrise, o astfel de regiune nu a existat niciodată, fiind formată ca rezultat al ocupării acestor teritorii în urma operaţiunilor militare desfăşurate de către trupele germane şi române.

Doar o parte a acestei regiuni, alcătuită din paisprezece raioane (iniţial unsprezece) ale spaţiului propriu-zis transnistrean, a făcut parte din 1924 pînă în 1940 din RASS Moldovenească, şase raioane dintre acestea intrînd în 1940 în componenţa RSS Moldoveneşti, iar celelalte fiind transmise RSS Ucrainene.

Centru de reşedinţă al Guvernămîntului Civil al Transnistriei au fost succesiv oraşele Tighina şi Tiraspol, iar ulterior oraşul Odesa. Guvernămîntul Civil al Transnistriei a fost constituit de generalul Ion Antonescu, Şeful Statului şi Comandant de Căpetenie al Armatei, prin Decretul nr.1 emis la 19 august 1941.[85] Decretul a fost urmat de emiterea instrucţiunilor privind condiţiile de principiu, în care urma să fie organizată administraţia în Transnistria. Guvernator civil al

[85] Olivian Verencea, *Administraţia civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediţia a doua îngrijită de Şerban Alexianu, Bucureşti,Editura Vremea, 2000, pag. 57.

Transnistriei a fost numit, de către Şeful Statului, profesorul universitar Gheorghe Alexianu. Modul concret de organizare administrativă a Transnistriei a fost stabilit prin Ordonanţa Guvernatorului Civil din 25 septembrie 1941. Ca unităţi administrativ-teritoriale ale Transnistriei erau judeţele, raioanele, oraşele, comunele. Astfel, au fost formate 13 judeţe: Ananiev, Balta, Berezovca, Dubăsari, Golta, Jugastru, Moghilău, Oceacov, Odesa, Ovidiopol, Rîbniţa, Tulcin, Tiraspol. În fiecare judeţ erau incluse cîte 3-5 raioane, în total 64 de raioane.[86]

Pentru asigurarea unităţii de conducere, întreaga administraţie din Transnistria se afla sub ordinele Comandamentului de Căpetenie al Armatei care îşi exercita măsurile şi dispoziţiile sale prin Guvernatorul Civil. Acesta din urmă îşi îndeplinea atribuţiile prin direcţiile ramurale ale Guvernămîntului. El era ajutat de Secretarul General, care-l putea înlocui în caz de lipsă.

Guvernămîntul Civil al Transnistriei a hotărît să nu introducă în această regiune un sistem nou de administraţie, dar să organizeze activitatea administrativă, luînd la bază sistemul administrativ existent pînă la război, făcînd doar unele modificări strict necesare. Delimitările hotarelor raioanelor s-au păstrat aşa cum au fost sub regimul sovietic pentru a asigura continuitatea activităţilor economice desfăşurate în cadrul colhozurilor şi sovhozurilor ca unităţi economice de tip socialist.

În organizarea administrativă a Transnistriei se ţinea cont şi de faptul că aceasta era un teritoriu militar ocupat, fiind o entitate complet aparte de România, faţă de care, spre deosebire de Basarabia şi Bucovina, existau frontiere ca între două state separate, cu puncte de acces şi servicii vamale.

Principalele instituţii administrative din Transnistria prin care se efectua conducerea regiunii erau:

Guvernatorul Civil care avea împuterniciri foarte mari şi activa sub conducerea directă a Coducătorului Statului şi Căpeteniei Armatei. El purta răspundere de activitatea tuturor instituţiilor publice şi de asigurarea funcţionalităţii sistemului administrativ şi economic din regiune.

Prefectul care deţinea cea mai înaltă funcţie în judeţ şi în această calitate asigura prin srviciile subordonate lui buna funcţionare a auto-

[86] Ibidem, pag. 93, 95.

rităților publice de pe teritoriul județului. El își desfășura activitatea sub conducerea directă a Guvernatorului Civil.

Pretorul care era autoritatea publică menită să asigure conducerea raionului. El era numit în funcție de Guvernatorul Civil și își exercita atribuțiile prin serviciile de specialitate din raion, care erau următoarele: agricol; de mecanizare; economic; financiar; comerț; învățămînt; sanitar; veterinar; de drumuri; poștă și telefoane; transport. Pretorul era responsabil față de Prefectul județului și față de Guvernatorul Civil.

Primarii care dețineau funcția de conducători în orașe și comune. În orașe primarii erau numiți de către Guvernatorul Civil, iar în comunele rurale – de către Prefectul județului.

Întreaga administrație civilă din Transnistria era asigurată de circa 8000 funcționari publici recrutați din diferite instituții administrative din România, precum și de către un număr de peste 50 000 salariați din rîndurile populației băștinașe, care activau în diferite servicii publice din regiune.[87]

Guvernămîntul Civil din Transnistria a activat pînă la 29 ianuarie 1944 cînd în condițiile și împrejurările legate de operațiunile de defensivă de pe frontul sovieto-german a fost înlocuit cu administrația militară sovietică.

13.4. Rolul Cabinetului civilo-militar pe lîngă Consiliul de Miniștri al României în coordonarea activităților administrative din Basarabia și Transnistria

În perioada războiului (1941-1944) pe lîngă Consiliul de Miniștri al României a funcționat Cabinetul civilo-militar pentru Basarabia, Bucovina și Transnistria. El avea atribuții ce țineau de organizarea și funcționarea administrației din aceste regiuni și întreținea legăturile dintre Conducătorul Statului, Guvern și Guvernămintele din regiunile respective.

Prin urmare, în condițiile desfășurării războiului, sistemul administrativ din Basarabia și Transnistria se adapta la aceste condiții,

[87] Ibidem, pag. 78.

fiecare din entitățile administrative avînd particularitățile sale. După finalizarea operațiunilor militare pe frontul sovieto-german desfășurate pe aceste teritorii, în regiunile respective se restabilește sistemul sovietic de administrație, revenindu-se la funcționarea organelor administrative ale RSS Moldovenești.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieți urmările dezlănțuirii la 22 iunie 1941 a războiului antisovietic dus de Germania și aliații săi asupra organizării și funcționării administrației în Basarabia și Transnistria.
2. Explicați și argumentați cauzele divizării RSS Moldovenești, din punctul de vedere administrativ, în două unități teritoriale distincte.
3. Analizați procesul de restabilire în Basarabia a sistemului românesc de administrație și de revenire la cadrul juridic românesc.
4. Caracterizați instituțiile administrative din Basarabia de nivel provincial și expuneți atribuțiile lor în perioada de război.
5. Comentați organizarea administrativă a teritoriului Basarabiei și analizați sistemul organelor administrației publice locale din perioada indicată.
6. Comparați sistemul de organizare și funcționare a administrației din Basarabia în anii 1941-1944 cu sistemul administrativ din perioada interbelică.
7. Expuneți particularitățile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică și teritorială distinctă din timpul războiului.
8. Evaluați și descrieți organizarea administrativă a teritoriului Transnistriei în perioada războiului antisovietic.
9. Enumerați principalele instituții administrative din Transnistria prin care se efectua conducerea regiunii respective și expuneți atribuțiile acestora.
10. Specificați deosebirile de esență ale organizării administrative a Basarabiei și Transnistriei în perioada anilor 1941-1944.

Literatura recomandată:

1. **Alexianu Șerban**, *Administrația civilă română din timpul războiului, înfăptuită în afara granițelor țării* // Caiet științific nr.1, ISAM, Chișinău, 2006, pag. 62-84.

2. **Buzatu Gheorghe**, *România şi războiul mondial din 1939-1945*, Iaşi, 1995.
3. **Ojog Igor, Şarov Igor**, *Istoria românilor*, Chişinău, 1997, pag. 179-182.
4. **Petrencu Anatol**, *Basarabia în cel de-al doilea război mondial 1940-1944*, Chişinău, 1997.
5. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 316-334.
6. **Solovei Rodica**, *Organizarea administrativă a Transnistriei (1941-1944)* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1998, nr. 4.
7. **Verencea Olivian**, *Administraţia civilă română în Transnistria 1941-1944*, Bucureşti, 2000.

XIV. SISTEMUL DE ADMINISTRAŢIE DIN RSS MOLDOVENEASCĂ ÎN PERIOADA 1944-1991

„Esenţa sistemului sovietic de administraţie constă
într-un regim rigid de totalitarism politic şi ideologic
exprimat în mecanisme de comandă,
în substituirea activităţii organelor de stat
de către organele de partid
şi în neglijarea diversităţii de opinii şi acţiuni"

B.I. Krasnov

Obiective:

Identificarea locului şi rolului sistemului sovietic de administraţie din RSS Moldovenească vă va ajuta la:

- *estimarea procesului de reinstaurare a sistemului sovietic de administraţie în RSS Moldovenească în 1944 şi a acţiunilor ulterioare de consolidare a acestuia;*

- *cunoaşterea esenţei şi naturii sistemului organelor administraţiei centrale, conceperea evoluţiei lui în aspect structural şi funcţional;*

- *formarea unei viziuni complexe asupra organizării administraţiei publice locale, esenţei şi rolului sovietelor de toate nivelurile;*

- *evidenţierea conrtoverselor sistemului sovietic de administraţie bazat pe fundamentarea constituţională a rolului conducător al partidului comunist în societate.*

14.1. Reinstaurarea sistemului sovietic de administrație în RSS Moldovenească în 1944 și acțiunile de consolidare a acestuia

După cum cunoaștem, în timpul războiului antisovietic în perioada anilor 1941-1944, RSS Moldovenească formată în 1940 a încetat să mai existe. O parte a teritoriului ei, și anume Basarabia, a fost inclusă în componența statului român, avînd statut de provincie cu o administrație proprie. O altă parte, și anume Transnistria care cuprindea raioanele din stînga Nistrului ale fostei RASS Moldovenești și teritoriile limitrofe acestora pînă la rîul Bug, a avut un statut special de teritoriu provizoriu ocupat și, respectiv, o administrație distinctă de cea existentă în România.

Evenimentele de pe frontul sovieto-german din 1944 au predeterminat soarta de mai departe a acestor teritorii. În legătură cu înfrîngerile suferite anterior în bătăliile de sub Moscova, Stalingrad, Kursk a început retragera trupelor germane și a aliaților săi de pe teritoriul sovietic spre Vest. Astfel, la 29 ianuarie 1944, cînd frontul a ajuns pe teritoriul Transnistriei, Guvernămîntul Civil din regiune și-a încetat activitatea, conducerea acestor teritorii fiind preluată de comandamentul militar sovietic. Cu începere de la 30 mai 1944 și pînă la sfîrșitul lunii august 1944 a fost treptat preluată conducerea de către comandamentul militar sovietic și pe teritoriul Basarabiei, acest proces finalizîndu-se după operațiunea militară Iași-Chișinău.

Pentru început, pînă la eliberarea orașului Chișinău, organele de partid și sovietice (de stat), și anume Comitetul Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Moldova, Prezidiumul Sovietului Suprem și Sovietul Comisarilor Norodnici, au activat în orașul Soroca. Aceste organe au început treptat restabilirea sistemului sovietic de administrație, proces în care putem distinge mai multe perioade.

Prima perioadă cuprinde intervalul de timp din luna mai 1944 pînă la sfîrșitul lunii august a aceluiași an. Caracteristică pentru această perioadă este numirea treptată, în localitățile din care se retrăgeau trupele germane, a organelor de tip sovietic, care preluau conducerea localităților respective, în condițiile desfășurării în alte zone a operațiunilor militare. Aceste organe erau preocupate, în temei, de problemele restabilirii vieții pașnice și depășirea consecințelor operațiunilor militare, care pricinuise daune foarte mari, atît materiale, cît și umane.

A doua perioadă începe după 24 august 1944, cînd a fost eliberat orașul Chișinău, și organele de partid și sovietice (de stat) au revenit de la Soroca în capitală. Pentru această perioadă este caracteristică restabilirea sistemului sovietic de administrație pe tot teritoriul RSS Moldovenești. Pe parcursul anului 1945 au fost desființate, atît la nivel unional, cît și republican, organele extraordinare ale puterii de stat, care funcționaseră în timpul războiului, cum era Comitetul de Stat al Apărării și împuterniciții acestui Comitet în teren.

A treia perioadă cuprinde anii 1946-1947 cînd, revenind la viața pașnică și în condițiile urmărilor nefaste ale războiului, se organizează pentru început, la 10 februarie 1946, alegeri în Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice, iar la 16 februarie 1947 – alegeri în Sovietul Suprem al RSS Moldovenești în baza Constituției din 1941. La 21 decembrie 1947 au fost organizate alegeri în Sovietele locale din RSS Moldovenească. Pentru raioanele din dreapta Nistrului acestea au fost primele alegeri.

Prin formarea organelor centrale și locale ale puterii în RSS Moldovenească a fost reinstaurat complet sistemul sovietic de administrație și s-au întreprins acțiuni de consolidare a acestuia.

14.2. Sistemul organelor administrației centrale, evoluția lui în aspect structural și funcțional

În perioada postbelică în RSS Moldovenească au rămas, în temei, aceleași organe ale puterii de stat centrale ca și în perioada de pînă la război, făcîndu-se doar unele modificări.

Astfel, organul legislativ era *Sovietul Suprem al RSS Moldovenești*. El se alegea prin scrutin universal, pe un termen de patru ani. Deputații Sovietului Suprem al RSS Moldovenești reprezentau diferite pături sociale: clasa muncitoare, țărănimea colhoznică, intelegența, funcționari din organele de stat și de partid centrale și locale. Sovietul Suprem se convoca în sesiuni de două-trei ori pe an cu o durată de 2-3 zile fiecare, în cadrul sesiunilor fiind adoptate cele mai importante acte legislative ale statului. În perioada anilor 1944-1991 au funcționat Soviete Supreme de douăsprezece legisla-

turi.[88] Funcţia de Preşedinte al Sovietului Suprem era una exercitată pe baze obşteşti şi se reducea, de fapt, la deschiderea şi conducerea lucrărilor sesiunilor Sovietului Suprem.

O altă autoritate era *Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti*. Acesta era un organ care activa pe baze permanente, era format de către Sovietul Suprem şi era răspunzător în faţa acestuia. El adopta, în perioada dintre sesiunile Sovietului Suprem, actele normative, care, de cele mai dese ori, nu erau altceva decît o reconfirmare a actelor adoptate de către Prezidiumul Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice şi a altor organe centrale ale URSS. În atribuţiile Prezidiumului Sovietului Suprem intra, de asemenea, pregătirea sesiunilor Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti şi organizarea controlului asupra îndeplinirii hotărîrilor Sovietului Suprem. El efectua şi conducerea curentă a activităţii sovietelor locale de toate nivelurile sub tutela organelor de partid. Activitatea Sovietului Suprem era condusă de un Preşedinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti.[89]

În calitate de organe executive centrale în RSS Moldovenească activau:

Sovietul Comisarilor Norodnici (pînă la 26 martie 1946) a funcţionat ca autoritate executivă centrală cu competenţe generale. La 26 martie 1946 Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti, întru executarea legii respective a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice, a adoptat Decretul (Ucazul) despre transformarea Sovietului Comisarilor Norodnici al RSS Moldoveneşti în Sovietul Miniştrilor al RSS Moldoveneşti.

Sovietul Miniştrilor al RSS Moldoveneşti era format de către Sovietul Suprem al RSSM şi era compus din totalitatea miniştrilor şi conducerea Sovietului Miniştrilor. Sovietul Miniştrilor era condus de Preşedintele Sovietului Miniştrilor, care avea cîţiva adjuncţi, responsabili de diferite sectoare de activitate, cum ar fi problemele economice, sectorul agroindustrial, serviciile sociale şi altele.[90]

Concomitent cu aceasta, s-au produs schimbări şi în administraţia publică centrală de specialitate. Astfel, Comisariatele Norodnice, ca organe centrale de ramură, au fost transformate în *ministere*. Ministerele exercitau atribuţii concrete în diferite sfere ale vieţii social-economice a republicii.

În dependenţă de situaţiile create în diferite perioade, în Uniunea Sovietică la nivel central au funcţionat peste 50 de ministere, care erau grupate în două categorii.

Prima categorie o reprezentau *ministerele unionale*. Ele erau organizate doar la nivelul central al Uniunii Sovietice şi aveau în gestiunea lor domenii de activitate care în exlusivitate constituiau competenţele puterii centrale. Printre asemenea ministere pot fi menţionate: Ministerul apărării; Ministerul comerţului exterior; Ministerul construcţiilor de maşini; Ministerul industriei de apărare; Ministerul aviaţiei civile; Ministerul flotei maritime; Ministerul căilor ferate; Ministerul industriei chimice; Ministerul industriei gazului; Ministerul industriei medicale; Ministerul industriei petrolului; Ministerul industriei electrotehnice; Ministerul industriei aviatice şi altele.

A doua categorie o reprezentau *ministerele unional-republicane*. Aceste ministere erau organizate pe două niveluri, şi anume – central şi republican. Aceasta însemna că în afară de ministerul respeciv care funcţiona la nivelul central al Uniunii Sovietice, un minister similar funcţiona şi în fiecare din cele 15 republici unionale,[91] inclusiv în RSS Molldovenească. Ministerele din republicile unionale se aflau

[88] Sub noţiunea de Legislatură se subînţelege exercitarea atribuţiilor de către componenţa Sovietului Suprem în perioada unui mandat.

[89] Funcţia de Preşedinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti a fost deţinută în perioada examinată de: Fiodor Brovco (1941-1951); Ivan Codiţa (1951-1963); Chiril Iliaşenco (1963-1980); Ivan Calin (1980-1986); Alexandru Mocanu (1986-1990); Mircea Snegur (1990).

[90] Funcţia de Preşedinte al Sovietului Miniştrilor al RSS Moldoveneşti a fost deţinută în perioada examinată de: Nicolae Kovali (1945-1946); Gherasim Rudi (1946-1958); Alexandru Diordiţă (1958-1970); Petru Pascari (1970-1976); Semion Grossu (1976-1980); Ion Ustian (1980-1985); Ivan Calin (1985-1990); Petru Pascari (ianuarie 1990-mai 1990); Mircea Druc (mai 1990-mai 1991).

[91] Cele 15 republici care intrau în componenţa Uniunii Sovietice erau: RSFS Rusă; RSS Ucraineană; RSS Bielorusă; RSS Uzbekă; RSS Kazahă; RSS Gruzină; RSS Azerbaidjană; RSS Lituaniană; RSS Letonă; RSS Estonă; RSS Moldovenească; RSS Kirghiză; RSS Tadjikă; RSS Armeană; RSS Turkmenă.

într-o subordonare dublă. Pe de o parte, ele se subordonau Sovietului Miniştrilor din republica unională, iar pe de altă parte, erau responsabile faţă de ministerul respectiv de ramură de nivel unional. Printre asemenea ministere pot fi menţionate: Ministerul afacerilor interne; Ministerul învăţămîntului; Ministerul sănătăţii; Ministerul culturii; Ministerul afacerilor externe; Ministerul meliorației şi gospodăriei apelor; Ministerul telecomunicaţiilor; Ministerul agriculturii; Ministerul comerţului; Ministerul finanţelor; Ministerul justiţiei; Ministerul construcţiilor; Ministerul industriei uşoare; Ministerul gospodăriei piscicole; Ministerul achiziţiilor de stat şi altele.

În afară de aceste două categorii de ministere, în perioada sovietică mai exista o categorie de ministere, şi anume *ministerele republicane*. Ele erau mai puţine la număr, fiind organizate doar la nivelul republicilor unionale şi reprezentau, de fapt, particularităţile ramurilor economiei naţionale, caracteristice fiecărei republici în parte. În RSS Moldovenească au funcţionat cîteva ministere de acest gen, cum ar fi: Ministerul industriei locale; Ministerul deservirii comunale; Ministerul asigurării sociale şi altele.

În perioada sovietică, alături de ministere, mai funcţiona o categorie de organe ale administraţiei centrale de specialitate, care purta denumirea de *Comitete de Stat*. Ca şi în cazul ministerelor, Comitetele de Stat, de asemenea, erau de nivel unional şi unional-republican. Printre Comitetele de Stat de nivel unional pot fi menţionate Comitetele de Stat pentru: Securitatea statului; Ştiinţă şi tehnică; Standarde; Relaţii economice externe; Hidrometeorologie şi protecţia mediului; Rezervele materiale şi altele. Mai numeroase erau Comitetele de Stat de nivel unional-republican. Printre ele vom menţiona Comitetele de Stat pentru: Planificare; Asigurare tehnico-materială; Muncă şi probleme sociale; Preţuri; Învăţămîntul profesional-tehnic; Televiziune şi radiodifuziune; Cinematografie; Edituri, poligrafie şi comerţul cu cărţi şi altele.

O particularitate a sistemului sovietic de administraţie, după cum a mai fost menţionat, era existenţa şi funcţionarea concomitentă a organelor sovietice (de stat) şi a organelor de partid. Astfel, la nivel central activa Comitetul Central al Partidului Comunist al Moldovei, care era ales de către congresul partidului convocat o dată la cinci ani prin delegarea reprezentanţilor organizaţiilor primare şi raionale de

partid. Comitetul Central al Partidului Comunist al Moldovei se convoca în şedinţe-plenare de cîteva ori pe an, în cadrul cărora se puneau în discuţie diferite probleme ce vizau viaţa de partid, precum şi dezvoltarea economică şi socială a republicii. Hotărîrile adoptate la plenarele Comitetului Central erau obligatorii pentru organele de partid şi sovietice (de stat) de toate nivelurile.

În perioadele dintre plenarele Comitetului Central, pe baze permanente activa Biroul Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei, ales de către plenara Comitetului Central. Biroul Comitetului Central se convoca în şedinţe lunar şi examina problemele vieţii de partid, social-economice şi de altă natură ale republicii. De fapt, toate problemele construcţiei de stat, dezvoltării diferitelor domenii social-economice, pentru început se discutau la şedinţele Biroului sau ale Plenarei Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei, şi numai după aceea se discutau de către Sovietul Suprem sau Sovietul Miniştrilor al RSS Moldoveneşti, care adoptau deciziile respective puse în aplicare ulterior de către organele ierarhic inferioare.

Activitatea curentă a Comitetului Central era asigurată de secretariatul Comitetului Central în frunte cu primul secretar al Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei[92], asistat de un aparat de funcţionari responsabili de diferite domenii de activitate şi organizaţi în sectoare şi secţii ale Comitetului Central.

Substituirea activităţii organelor sovietice (de stat) de către organele de partid, nerecunoaşterea principiului separaţiei puterilor în stat şi a pluralismului politic, au avut un impact negativ asupra funcţionării sistemului sovietic de administraţie, ceea ce a condus, în ultimă instanţă, în anii optzeci ai secolului al XX-lea, la criza acestui sistem, iar ulterior, la începutul anilor nouăzeci ai aceluiaşi secol, la prăbuşirea lui sub ruinele propriei construcţii.

---

[92] Funcţia de prim secretar al Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei a fost deţinută în perioada examinată de: Fiodor Brovco (1941-1942); Nicolae Kovali (1946-1950); Leonid Brejnev (1950-1952); Dmitri Gladchii (1953-1954); Zinovie Serdiuc (1954-1961); Ivan Bodiul (1961-1980); Semion Grossu (1980-1989); Petru Lucinschi (1989-1991); Grigore Eremei (1991).

14.3. Organizarea administrației locale, esența și rolul sovietelor de toate nivelurile

Administrația publică locală de tip sovietic era, prin esență, o administrație de stat organizată în unități administrativ-teritoriale și care funcționa sub conducerea directă a autorităților administrației centrale.

Organizarea administrativ-teritorială a RSS Moldovenești a suferit mai multe modificări. Astfel, în 1944 teritoriul republicii era organizat în 12 județe: Bălți, Bender, Grigoriopol, Dubăsari, Cahul, Camenca, Chișinău, Orhei, Rîbnița, Slobozia, Soroca, Tiraspol. În 1949 în locul județelor au fost formate 60 de raioane. În 1963 numărul raioanelor a fost redus pînă la 18 unități, iar către anul 1990 numărul lor din nou a crescut pînă la 40. Între timp au avut loc și alte modificări administrativ-teritoriale, care au influențat sistemul de administrație.

La baza organizării administrației publice locale stăteau *sovietele*. În general, sovietele ca organe ale puterii de stat au trecut prin diverse etape, întrunind și mai multe semnificații de esență. Fiind un fenomen de origine rusă, sovietele au apărut inițial în timpul primei revoluții burghezo-democratice din Rusia (1905-1907) și întruneau reprezentanții comitetelor de grevă în cadrul grevei generale, care pînă la urmă a suferit înfrîngere. Ulterior, ca rezultat al revoluției din octombrie 1917, sovietele au devenit organe ale puterii de stat în Rusia sovietică și în toate republicile care au format Uniunea Sovietică.

Pe parcursul existenței Uniunii Sovietice, în dependență de etapele parcurse, de evoluția organizării politice și nivelul dezvoltării economice a societății, sovietele au evoluat și au traversat, prin esența lor, următoarele etape: sovietele de deputați ai muncitorilor; sovietele muncitorilor, țăranilor și ostașilor; sovietele de deputați ai oamenilor muncii; sovietele de deputați ai poporului. Denumirile sovietelor semnificau categoriile sociale de populație, ale căror interese le reprezentau în calitate de organe ale puterii de stat.

Sovietele ca organe ale puterii la nivel local erau organizate pe două niveluri:

Sovietul raional care era un organ de stat ales prin scrutin electoral cu durata mandatului de 2 ani (în unele perioade de 2,5 ani). El

era format din deputați care reprezentau o anumită circumscripție teritorială. La formarea componenței sovietelor, în general, și a celor raionale, în particular, se ținea seamă atît de reprezentarea în ele a diferitelor pături sociale (clasa muncitoare, țărănimea colhoznică, intelectualitatea), cît și de alți indicatori (partinitatea, apartenența etnică, vîrsta, sexul și altele). Sovietul raional se convoca trimestrial în sesiuni, în cadrul cărora se discutau problemele dezvoltării social-economice ale raionului și se adoptau hotărîrile respective.

Ca organ permanent al Sovietului raional era *Comitetul executiv raional* în frunte cu un președinte al Comitetului executiv raional, ales de către Sovietul raional la propunerea organelor de partid. Comitetul executiv raional era asistat în activitatea lui de un aparat de funcționari.

Sovietul sătesc (orășenesc) care era organul puterii de stat în sate și orașe. El era ales prin scrutin electoral general pentru un mandat cu durata similară sovietului raional. Sovietul sătesc (orășenesc) era abilitat cu atribuții deliberative de interes local, se convoca în acest scop trimestrial. În calitate de organ executiv la nivel sătesc și orășenesc activa Comitetul executiv al Sovietului sătesc (orășenesc) în frunte cu un președinte al Sovietului sătesc (orășenesc).

Ca și la nivel central, sovietele raionale și sătești (orășenești) activau sub conducerea organelor de partid raionale și a organizațiilor primare de partid.

14.4. Fundamentarea constituțională a rolului conducător al partidului comunist în societate. Controversele sistemului sovietic de administrație

Pe parcursul perioadei postbelice societatea sovietică a evoluat în toate domeniile: politic, economic, social, cultural, fiind în rivalitate cu sistemul capitalist. Evoluția sistemului sovietic de administrație, comparativ cu cea a sistemului occidental, a fost destul de contradictorie. Fiind declarat oficial ca un sistem democratic, în realitate el reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pîrghiilor administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat.

În anii şaizeci ai secolului al XX-lea în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o uşoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, îndeosebi în adoptarea cadrului legislativ. În realitate acesta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării actelor legislative fiind deţinut de organele unionale.

Presimţind ineficienţa sistemului existent de administraţie, spre sfîrşitul anilor 70- începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea şi sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate în acest sens prevedeau efectuarea unor măsuri de înviorare a activităţii sovietelor locale în soluţionarea problemelor localităţilor în care acestea activau. Măsurile întreprinse, dat fiind caracterul lor declarativ, precum şi implicarea tot mai activă a organelor de partid, în sensul substituirii activităţii organelor de stat, nu au dat rezultatele scontate.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic şi social al ţării, a fost reevaluat rolul Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în conducerea societăţii. Aceasta a condiţionat adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituţii a Uniunii Sovietice şi la 15 aprilie 1978 – a unei noi Constituţii a RSS Moldoveneşti. De rînd cu alte modificări, constituţiile respective au fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, legiferîndu-se, astfel, caracterul monopolist al acestuia în conducerea societăţii. Articolul 6 al Legii Fundamentale determina rolul Partidului Comunist al Uniunii Sovietice de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării şi activităţii sovietelor. Prin aceasta a fost minimalizat rolul sovietelor ca organe ale puterii de stat, s-a deformat sistemul electoral care şi aşa era formal, a fost, în genere, diminuată misiunea sovietelor de toate nivelurile.

Aceasta a condiţionat aprofundarea spre sfîrşitul anilor 80 ai secolului al XX-lea a crizei sistemului sovietic de administraţie pentru care sînt caracteristice un şir de controverse, cum ar fi: centralizarea excesivă a puterii de stat şi, respectiv, a procesului de adoptare a deciziilor; subsituirea activităţii organelor de stat de către organele de partid; nerecunoaşterea principiului separaţiei puterilor în stat; lipsa pluralismului politic şi rolul monopolist al partidului comunist în

societate; ideologizarea sistemului de administraţie şi, respectiv, a întregii vieţi sociale.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcţionării sistemului sovietic de administraţie, ceea ce a condus în ultimă instanţă, la începutul anilor nouăzeci ai secolului al XX-lea, la prăbuşirea acestui sistem, care nu a fost apt să concureze cu sistemul democratic occidental de administraţie.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi procesul de reinstaurare a sistemului sovietic de administraţie în RSS Moldovenească în anul 1944 şi acţiunile de consolidare a acestuia.
2. Analizaţi activităţile desfăşurate în perioada imediat postbelică şi identificaţi etapele principale de revenire la sistemul sovietic de administraţie.
3. Clasificaţi sistemul autorităţilor publice centrale de competenţă generală din RSS Moldovenească şi identificaţi rolul lor în sistemul de administraţie.
4. Specificaţi autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate din RSS Moldovenească şi analizaţi principalele lor atribuţii.
5. Comparaţi misiunile ministerelor unionale, unional-republicane şi republicane şi evidenţiaţi particularităţile de organizare şi funcţionare a lor.
6. Determinaţi rolul Comitetelor de Stat în sistemul administraţiei publice centrale din RSS Moldovenească.
7. Explicaţi esenţa „conducerii de partid" a activităţii organelor de stat în perioada sovietică şi evaluaţi influenţa acestei activităţi asupra procesului de administrare.
8. Expuneţi formele de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale în RSS Moldovenească şi evidenţiaţi esenţa şi rolul sovietelor de toate nivelurile.
9. Estimaţi consecinţele fundamentării constituţionale a rolului conducător al partidului comunist în societate în contextul adîncirii crizei sistemului sovietic de administraţie.
10. Evidenţiaţi controversele sistemului sovietic de administraţie şi estimaţi impactul lui asupra vectorului de dezvoltare a RSS Moldoveneşti.

Literatura recomandată:

1. **Cotorobai Mihai**, *Descentralizarea şi autoadministrarea locală. Cerinţe ale timpului* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1993, nr. 1.
2. **Ojog Igor, Şarov Igor**, *Istoria românilor*, Chişinău, 1997, pag. 189-202.
3. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor**, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 352-370.
4. **Roman Alexandru**, *Autoconducerea socialistă a poporului*, Chişinău, 1986.
5. **Roman Alexandru**, *Controversele sistemului sovietic de administrare* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr. 3-4.
6. ***Sovietele de deputaţi ai poporului***, Culegere de articole, Chişinău, 1988.
7. **Aurel Sîmboteanu**, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*, Chişinău, 2001, pag. 15-27.

XV. REFORMAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIŢIILE STATULUI INDEPENDENT (1991-2009)

„Republica Moldova este un stat suveran, independent şi democratic, liber să-şi hotărască prezentul şi viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile şi năzuinţele sfinte ale poporului din spaţiul istoric şi etnic al devenirii sale naţionale"

Din Declaraţia de independenţă a Republicii Moldova

Obiective:

Studierea proceselor reformatoare din sistemul administraţiei publice al Republcii Moldova în condiţiile statului independent vă va ajuta la:

- identificarea premiselor reformării sistemului administrativ al Republicii Moldova în contextul transformărilor democratice de ordin politic, economic, social desfăşurate la sfîrşitul anilor optzeci-începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut;

- evidenţierea etapelor de constituire a sistemului actual de administraţie publică şi determinarea principalelor caracteristici pentru fiecare etapă;

- formarea unei viziuni generale asupra sistemului administraţiei publice centrale, determinarea locului şi rolului acestuia în exercitarea administraţiei;

- cunoaşterea principalelor repere ale organizării şi funcţionării administraţiei publice locale în condiţiile desconcentrării şi descentralizării administrative.

15.1. Premisele reformării sistemului administrativ al Republicii Moldova

După cum s-a menţionat în tema precedentă, în condiţiile sistemului administrativ de comandă se formase un model administrativ care, în condiţiile drepturilor abstract delclarate, de fapt ignora interesele economice, sociale, naţionale ale populaţiei, conducînd în cele din urmă la înstrăinarea populaţiei de la proprietate şi putere, îdeosebi la nivelul comunităţilor locale.

În procesul de democratizare a societăţii în condiţiile restructurării gorbacioviste de la sfîrşitul anilor optzeci ai secolului al XX-lea, însăşi evoluţia vieţii sociale, punînd la îndoială sistemul vechi de administraţie, bazat pe centralizare şi pe dictat, a înaintat pe prim plan nu numai transformările economice, politice, sociale, dar şi problema reformării sistemului existent de administraţie, care venea tot mai mult în contradicţie cu procesele democratice din societate.

Un sistem de administraţie necesită perfecţionare continuă, dat fiind faptul că viaţa înaintează permanent faţă de organele administraţiei publice noi exigenţe, care sînt generate de apariţia firească a problemelor condiţionate, la rîndul lor, de evoluţia necontenită a vieţii sociale şi a progresului societăţii. Cu atît mai mult, acest lucru a devenit inevitabil în condiţiile transformărilor radicale din sistemul politic al societăţii, care s-au produs la începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut şi care, în totalitatea lor, au constituit premisele reformării sistemului de administraţie publică.

În iniţierea procesului de reformare a administraţiei publice un rol important le revine premiselor politice, care şi-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societăţii, spre valorile general-umane, fiind promovate în calitate de obiective ale dezvoltării sociale: edificarea statului de drept; democratizarea sistemului electoral; instituţionalizarea funcţiei prezidenţiale, introducerea practicii parlamentarismului; instituirea autorităţii de jurisdicţie constituţională şi altele.

Aceste transformări însemnau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele şi-au găsit reflectare în Declaraţia de Suveranitate din 23 iunie 1990[93], Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990[94],

[93] Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8, pag. 498-499.

[94] Ibidem, pag. 297-298.

care au legiferat opţiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conţinutul principal al activităţii de edificare a noului sistem politic al societăţii. Realizarea prevederilor acestor documente politice a lansat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă, semnificînd şi schimbarea esenţei puterii de stat care, avînd aceeaşi sursă de învestire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare.

În procesul evoluţiei transformărilor democratice, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituţiei RSS Moldoveneşti, sintagma RSS Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea RSS Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova.[95] În corespundere cu aceste modificări au fost schimbate şi denumirile altor autorităţi publice, inclusiv ale organelor administraţiei publice.

Un pas important în evoluţia sistemului politic şi a procesului de edificare a unui nou sistem al administraţiei publice îl constituie Declaraţia de Independenţă, adoptată la 27 august 1991[96], prin care se stabileşte că Republica Moldova este un stat suveran, independent şi democratic, liber să-şi hotărască prezentul şi viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile şi năzuinţele sfinte ale poporului în spaţiul istoric, etnic al devenirii sale naţionale. Autorităţile publice centrale ale Republicii Moldova şi toate celelalte organe ale administraţiei publice au ieşit din subordinea autorităţilor unionale, ceea ce le-a dat posibilitate să să se manifeste ca organe cu putere deplină în condiţiile unui stat democratic şi independent.

Evoluţia de mai departe a reformei politice şi, respectiv, a schimbărilor în administraţia publică a contribuit la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituţiei Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv elaborarea suportului legislativ în domeniul administraţiei publice. Pe această temelie juridică şi într-un spaţiu politic creat prin adoptarea Constituţiei au început să se edifice instituţii noi, specifice unei administraţii publice moderne.

Transformările politice din societate au atras după sine şi schimbări economice, care au constituit premise şi pentru reformarea

[95] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 7-10, pag. 6.

[96] Moldova Suverană, 1991, 28 august.

administrației publice. Legiferarea proprietății private și lansarea economiei de piață au înaintat pe ordinea de zi și necesitatea reformării administrației publice, menite să se adapteze la noile condiții de activitate și, mai mult ca atît, să dirijeze aceste procese.

În condițiile înlăturării monopolului statului în relațiile de proprietate s-a soluționat treptat problema transmiterii organelor administrației publice locale a unei părți a proprietății publice, adică s-a produs deetatizarea unei părți a proprietății publice cu transmiterea ei benevolă unităților administrativ-teritoriale.

Instituirea și activitatea noilor structuri ale economiei de piață la nivel local necesitau schimbarea radicală a metodelor de dirijare în această sferă. Raporturile dintre organele administrației publice locale și agenții economici din teritoriu urmau să se bazeze pe pîrghii noi, preponderent economice și fiscale. Aceasta presupunea schimbarea multor mecanisme din activitatea organelor administrației publice locale.

Astfel, evoluția relațiilor economice de piață bazate pe proprietatea privată, procesul de deetatizare a proprietății de stat, transmiterea unei părți a proprietății publice unităților administrativ-teritoriale, necesitatea modificărilor în asigurarea financiară a autonomiei locale au predeterminat oportunitatea reformării administrației publice.

Schimbările din relațiile economice au un impact important asupra sferei sociale. În primii ani de independență am fost martorii unei contradicții dintre cerințele mereu crescînde pentru protecția socială a unui număr tot mai mare de populație și posibilitățile economice și financiare rduse de a satisface aceste cerințe din bugetul de stat. Pornind de la aceasta, vom menționa că problemele sociale, care își găseau expresie atît în necesitatea elaborării unui sistem eficient de protecție socială a populației, cît și în dezvoltarea serviciilor sociale de o importanță strategică, cum ar fi învățămîntul, ocrotirea sănătății, cultura, reprezentau premise importante pentru reformarea administrației publice.

Totodată, se cereau a fi depășite și unele bariere psihologice și de mentalitate. Conținutul perioadei de tranziție în sfera administrației publice însemna nu numai crearea la nivel central și la cel local a noilor structuri ale puterii de stat, dar și organizarea funcționării lor. O problemă nu mai puțin importantă era depășirea contradicțiilor dintre sarcina de a edifica o administrație modernă și moștenirea nedemocratică ce a existat și mai continua să existe în funcționarea administrației publice. Depășirea acestei stări de lucruri presupunea

schimbarea mentalității atît a oamenilor de rînd, cît și a funcționarilor angajați în administrația publică, prin lansarea unui sistem informațional modern.

Factorii politici, economici, sociali analizați supra constituie grupul de premise interne, apărute în urma transformărilor produse în societate ca rezultat al proceselor de democratizare și al alinierii țării noastre la valorile general-umane bazate pe pluralism și diversitate.

De rînd cu premisele interne, reformarea administrației publice era impulsionată și de premise externe. Afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova în anii nouăzeci ai secolului al XX-lea pe arena internațională, situația ei geopolitică aparte a condiționat și continuă să condiționeze atenția sporită față de țara noastră din partea comunității europene și internaționale, inclusiv în domeniul ajustării administrației publice la standardele europene. Aceasta viza îndeosebi raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, sferă în care s-au produs și mai continuă și în prezent să se producă cele mai mari schimbări, or, experiența mondială și europeană confirmă o tendință evidentă spre descentralizare și autonomie locală.

Astfel, elaborarea și implementarea unui model democratic, modern de administrație publică în condițiile statului independent Republica Moldova a fost condiționată nu numai de refuzul conceperii administrației ca un instrument exclusiv de presiune, dar și de unii factori și fenomene obiective ce țin de noile realități politice, economice, sociale cu implicații interne și externe, ca rezultat al evoluției democratice a societății, tranziției spre economia de piață, care schimbă radical rolul administrației publice în sistemul social.

15.2. Etapele constituirii sistemului actual de administrație publică

Sub sistem actual de administrație publică subînțelegem sistemul instituit în condițiile statului independent, care a evoluat în contextul procesului de democratizare a societății și de desfășurare treptată a modificărilor în sistemul politic, economic și spiritual al societății. Acest proces a fost însoțit și de unele fenomene negative, cum ar fi: nivelul scăzut al conștiinței și culturii politice a populației; instabilitatea politică și criza economică; dezechilibrul demografic

condiționat de starea economică și de procesul migraționist; nerespectarea ordinii de drept; extinderea corupției; opunerea rezistenței în conceperea necesităților de schimbări cauzată de mentalitatea perimată și altele.

Toate acestea ne permit să afirmăm despre o perioadă de tranziție a societății, în general, și de constituire a sistemului actual de administrație publică, în particular. Administrația publică din perioada de tranziție întrunește elemente ale noului influențate de evoluția democratică a societății, dar, totodată, continuă să persiste și elementele trecutului, care își găsesc expresie în structuri și metode învechite de activitate.

În perioada de tranziție urma să se asigure trecerea de la administrația publică care a servit sistemul administrativ de comandă și care funcționa în baza principiului centralismului democratic, la administrația publică menită să servească un sistem democratic al societății, ce funcționează în baza principiilor care rezultă din valorile general-umane și reprezentările despre idealurile unei societăți moderne.

Vorbind despre procesul de constituire a sistemului actual de administrație publică, vom menționa că intensitatea transformărilor din administrația publică după 1990 a fost destul de neuniformă pe parcursul anilor care au urmat. Analiza desfășurării transformărilor în baza criteriilor care rezultă din adoptarea deciziilor politice, crearea cadrului legislativ, efectuarea modificărilor structurale și funcționale care au influențat activitatea administrației publice, ne permit să evidențiem cîteva etape în procesul de constituire a sistemului actual de administrație publică.

Prima etapă cuprinde perioada din iunie 1990 pînă în august 1994. Ea ține de inițierea și evoluția democratică a societății care a facilitat transformări serioase în sistemul politic, economic, spiritual și care au contribuit, la rîndul lor, la o reconștientizare a rolului administrației publice în sistemul social. Realizarea în practică a prevederilor Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990[97], Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990[98], Legii cu privire la instituirea funcției prezidențiale din 3 septembrie 1990[99], Declarației de Independență din 27 august 1991[100] a influențat direct administrația publică pentru care, deși rămînea deocomdată afectată de moștenirea trecutului, se deschideau orizonturi atractive ale schimbărilor spre o administrație publică modernă.

În ceea ce privește evoluția administrației publice locale pe parcursul acestei etape, vom menționa că tentativele de a reforma acest sector nu s-au bucurat de succes din cauza predominării viziunilor conservative ale factorilor de decizie și ale clasei politice din acel timp, care împiedicau lansarea reformelor preconizate, fapt ce a frînat serios ritmul de reformare a administrației publice în ansamblu.

A doua etapă cuprinde perioada din august 1994 pînă în noiembrie 1998. Începutul acestei etape are ca suport punerea în aplicare a Constituției Republicii Moldova. Conținutul principal al acestei etape îl constituie, în primul rînd, faptul că administrația publică și-a găsit reglementare constituțională, fiind consfințite principiile de organizare și funcționare a administrației publice, iar prin aceasta facilitîndu-se în mod obiectiv procesele reformatoare din acest domeniu.

La nivel central, au continuat procesele de optimizare a sistemului organelor administrației publice centrale, precum și ale structurii interne a acestora, aducerea lor în corespundere cu solicitările activității practice în noile condiții. Printre măsurile întreprinse pe parcursul acestei etape vom menționa completarea cadrului legislativ privind diferite aspecte ale organizării și funcționării administrației publice locale.

În ansamblu, pentru perioada examinată era caracterisic, pe de o parte, inițierea ajustării administrației publice la unii parametri europeni, cum ar fi fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale, iar, pe de altă parte, existența unui grad sporit de centralizare în activitatea administrativă din cauza tergiversării implementării practice a noilor raporturi dintre organele administrației publice centrale și cele locale.

A treia etapă cuprinde perioada din noiembrie 1998 și pînă în mai 2003. Startul acestei etape are ca suport adoptarea unui pachet nou de legi prin care se încearcă să se accelereze procesele reforma-

[97] Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8, pag. 498-499.
[98] Ibidem, pag. 297-298.

[99] Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 9.
[100] Moldova Suverană, 1991, 28 august.

toare din administrația publică și să se asigure implementarea reală a autonomiei locale.

Particularitățile acestei etape constau în faptul că a fost depășită abordarea fragmentară a transformărilor din administrația publică manifestată în trecut prin tentativele de a reforma doar unele aspecte ale administrației publice, limitate deseori fie la unele componente organizaționale, sau la unele mecanisme funcționale. Aceasta se datorează faptului că accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, și anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale și, în legătură cu aceasta, pe reorganizarea instituțională a administrației publice la toate nivelurile.

Astfel, în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea: 10 județe, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se atît pîrghiile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, cît și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile pentru eficientizarea sistemului administrativ din Republica Moldova.

A patra etapă începe în luna mai 2003 și are ca suport de inițiere implementarea Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova[101], prin care au fost lichidate județele și formate 34 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia.

Cadrul legislativ a fost completat în această etapă cu un pachet de legi adoptate în decembrie 2006, și anume: privind administrația publică locală[102]; privind descentralizarea administrativă[103]; privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova[104]; privind unele modificări în legea despre finanțele publice locale nr. 397- XV din 16 octombrie 2003.[105]

Legile nominalizate prevăd distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și nivelul doi ale administrației publice locale, reglementează relațiile interbugetare dintre centru și unitățile administrativ-teritoriale, modalitățile de efectuare a controlului administrativ a autorităților administrației publice locale. În totalitatea lor, ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

În această etapă a fost elaborată și adoptată, prin Hotărîrea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005, „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova".[106] Strategia reprezintă o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova în etapa actuală și are drept scop identificarea măsurilor menite să asigure modernizarea administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managamentului resurselor umane și a finanțelor publice.

Din februarie 2005 pînă în februarie 2008 a fost realizat Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, care în compartimentul „Dialogul politic și reformele" a prevăzut activități vizînd continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale.[107]

[101] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.
[102] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.
[103] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31/91, 2 martie.
[104] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 021, 16 februarie.
[105] Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.437-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 10-13/27, 26 ianuarie.
[106] Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.
[107] Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.356 din 22 aprilie 2005 cu privre la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.

În aspect instituțional este semnificativ faptul că în luna mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale, abilitat cu atribuții concrete în acest domeniu. Astfel, ministerul de resort monitorizează implementarea programelor de consolidare și fortificare a administrației publice locale, elaborate în conformitate cu Programul de activitate a Guvernului, exercită controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, monitorizează modul în care sînt respectate principiile autonomiei locale și ale descentralizării în activitatea autorităților administrației publice locale, elaborează și promovează politicile statului în domeniul dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale și altele.[108]

Constituirea sistemului democratic de administrație publică în Republica Moldova continuă prin eforturile autorităților publice centrale și locale, susținute de organismele europene și internaționale, care acordă asistență organizatorică, informațională, metodico-consultativă și financiară în ajustarea sistemului de administrație publică al Republicii Moldova la standardele europene, cale care încă urmează a fi parcursă.

15.3. Sistemul administrației publice centrale

15.3.1. Constituirea și evoluția sistemului administrației publice centrale

Administrația publică în calitate de sistem reprezintă o totalitate de autorități prin care statul își realizează funcțiile sale. Un loc important în acest sistem revine autorităților administrației publice centrale care, în condițiile statului independent, au căpătat noi dimensiuni atît structurale, cît și funcționale, ca rezultat al democratizării societății.

În procesul de desfășurare a restructurării gorbacioviste în a doua jumătate a anilor optzeci-începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut, care avea ca obiectiv democratizarea societății și depășirea crizei sistemului administrativ existent în acel timp, se realizau unele acțiuni menite să consolideze rolul sovietelor ca organe ale puterii de

[108] Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului Ministerului Administrației Publice Locale, nr. 728 din 27 iunie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 102-105.

stat, ceea ce în mod obiectiv însemna diminuarea și chiar declinul activității partidului comunist, ca forță conducătoare a societății. Acest proces s-a resimțit destul de pronunțat în cadrul alegerior în Sovietul Suprem al republicii, desfășurate în februarie-martie 1990, în cadrul cărora partidul comunist a suferit înfrîngere, cedînd locul forțelor democratice, ceea ce a impulsionat procesul schimbărilor în sistemul de administrație.

Sovietul Suprem nou ales a adoptat la 23 iunie 1990 Declarația de Suveranitate, primul document oficial în care în calitate de principiu de bază al funcționării statului democratic este numită separarea celor trei puteri: legislative, executive și judiciare. Se prevedea garantarea posibilităților juridice egale tuturor cetățenilor, partidelor politice, organizațiilor obștești, mișcărilor de masă la exercitarea funcțiilor de stat și obștești.[109]

Aceste valori democratice au fost dezvoltate în Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990[110], care stabilea că organul suprem al puterii legislative și unicul exponent al voinței întregului popor este Parlamentul. Organele executive, fiind răspunzătoare în fața organelor de stat, sînt subordonate acestora și exercită actele lor legislative. Se stipula că cetățenii sînt egali în fața legii și justiției și că amestecul în înfăptuirea justiției este inadmisibil, puterea judiciară este subordonată numai legii.

În noile condiții create, la 3 septembrie 1990, se instituie funcția prezidențială[111], avînd ca scop consolidarea ordinii constituționale, suveranității, a drepturilor și securității cetățenilor, îmbunătățirea interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat și administrației de stat. Prin instituirea funcției prezidențiale s-a deschis o cale reală de sporire a rolului puterii executive în exercitarea puterii de stat, care începînd din acest moment devine bicefală și se realizează prin Guvern și Șeful statului.

[109] Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.

[110] Ibidem.

[111] Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSS Moldova și introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 9, pag. 617-625.

La 5 martie 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova[112], în care se stipula că Președintele RSS Moldova exercită puterea supremă executivă și de dispoziție în stat. În această calitate la propunerea lui era numit prim-ministrul și confirmată componența Guvernului, stabilită structura administrației centrale de specialitate, lui îi revenea funcția să prezideze ședințele Guvernului.

O decizie de importanță istorică o constituie Declarația de Independență adoptată la 27 august 1991[113], prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară. Ieșirea din subordinea autorităților unionale a dat posibilitate autorităților moldovenești să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat democratic și independent.

Dobîndirea independenței a condiționat pregătirea și adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova. Pe temelia juridică și în spațiul politic creat de Constituție a început să funcționeze și sistemul administrativ al Republicii Moldova.

În noua reglementare constituțională, administrația publică nu se identifică completamente cu puterea executivă, deoarece ultima are, de rînd cu funcțiile administrative, și unele funcții politice, exercitate în raport cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. In același timp, de subliniat că administrația publică este în exclusivitate o funcție a puterii executive. Un alt aspect care trebuie remarcat constă în faptul că administrația publică încetează a mai fi în exclusivitate o administrație de stat (centrală), ea divizîndu-se în administrație de stat (centrală) și administrație publică locală.

Administrația publică de stat (centrală) este reprezentată atît de autoritățile puterii executive cu competențe generale, în primul rînd, de Guvern și Șeful statului, în măsura în care se exercită funcții administrative de rînd cu cele politice, precum și de administrația publică centrală de specialitate compusă din administrația ministerială și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

[112] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 7-10.

[113] Moldova Suverană, 1991, 28 august.

15.3.2. Președintele Republicii Moldova

După cum a fost menționat, funcția de Președinte al Republicii Moldova a fost instituită la 3 septembrie1990. Dat fiind faptul că Legea Fundamentală pune la bază ideea unui executiv bicefal, Președintele Republicii, de rînd cu Guvernul, reprezintă ramura puterii executive.

Conform articolului 77(2) al Constituției, Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Pornind de la aceste prevederi constituționale, putem distinge două funcții de bază ale autorității prezidențiale, și anume: funcția de reprezentare și funcția de garant al statului și Constituției.

Vorbind despre procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova, vom menționa că din 1990 și pînă în prezent cunoaștem mai multe modalități de alegere în această funcție. Primul Președinte, Mircea Snegur, a fost ales la 3 septembrie 1990 de către organul legislativ din perioada respectivă – Sovietul Suprem al RSS Moldova, iar la 8 decembrie 1991, tot el a fost ales prin scrutin direct în conformitate cu prevederile constituționale și legale modificate către acel timp. Prin scrutin electoral direct s-au efectuat și alegerile Președintelui Republicii Moldova la 1 decembrie 1996, cînd în această funcție a fost ales Petru Lucinschi.

La 5 iulie 2000 prin Legea nr. 1115-XIV cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova a fost schimbată forma de guvernămînt: din republică mixtă în republică parlamentară. Aceasta a determinat și schimbarea modalității de alegere a Președintelui Republicii Moldova. Astfel, articolul 78 al Constituției prevede că Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret. Procedura nemijlocită este reglementată de Legea nr. 1234-XIV din 22 septembrie 2000 cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.[114] Prin această modalitate a fost ales de Parlament în funcția de Președinte al Republicii Moldova la 4 aprilie 2001, pentru primul mandat, iar la 4 aprilie 2005, pentru al doilea mandat, Vladimir Voronin. Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este validat de Curtea Constituțională. Candidatul, a cărui alegere a fost validată, depune

[114] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 139-140, 2 noiembrie.

jurămîntul în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, cel tîrziu la 45 de zile după alegeri.

Condițiile de eligibilitate pentru candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova prevăd, că poate fi ales în această funcție cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat.

Durata mandatului prezidențial este stabilită de articolul 80 al Constituției, constituind 4 ani și se exercită de la data depunerii jurămîntului și pînă la depunerea jurămîntului de către Președintele nou-ales. Mandatul Președintelui Republicii Moldova poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Norma constituțională mai prevede că nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al Republicii Moldova decît pentru cel mult două mandate consecutiv.

Încetarea mandatului prezidențial poate interveni și înainte de expirarea termenului de 4 ani ca urmare a apariției vacanței funcției în caz de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile confirmată de Curtea Constituțională sau în caz de deces. În termen de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se organizează, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte.

Interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova devine posibil în toate cazurile în care mandatul prezidențial încetează înainte de termen, adică atunci cînd funcția respectivă devine vacantă și se asigură în conformitate cu articolul 91 al Constituției, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru.

Conținutul mandatului prezidențial rezultă din locul și rolul pe care îl ocupă Președintele Republicii Moldova în sistemul puterii de stat. Ca Șef al statului, Președintele e chemat să asigure buna funcționare a tuturor ramurilor puterii de stat. În realizarea funcțiilor sale, Președintele Republicii Moldova îndeplinește un șir de atribuții, în raporturile cu celelalte autorități publice. În acest sens deosebim atribuții exercitate în raporturile cu Parlamentul, precum și în raporturile cu autoritățile judiciare. Un loc aparte ocupă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în sfera puterii executive, în special în raporturile cu Guvernul, cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile administrației publice locale.

Dacă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în raporturile cu Parlamentul și cu autoritățile judiciare poartă un caracter preponderent politic, apoi atribuțiile Președintelui în raporturile cu Guvernul, cu autoritățile administrației publice de specialitate și cu autoritățile administrației publice locale sînt nu numai de ordin politic, dar și administrativ, dat fiind faptul că puterea executivă are sarcina de a pune în aplicare deciziile adoptate la nivel politic, de a organiza executarea legilor și altor acte normative.

Anume din aceste considerente Președintele Republicii Moldova, de rînd cu Guvernul, ca autorități ale puterii executive, fac parte din administrația publică centrală, în măsura în care aceste autorități exercită atribuții administrative. Atribuțiile administrative ale Instituției prezidențiale derivă din calitatea acesteia de componentă a puterii executive centrale.

Răspunderea Președinteluli Republicii Moldova este reglementată constituțional. În exercitarea mandatului Președintele Republicii Moldova se bucură, în conformitate cu articolul 81(2) al Constituției, de imunitate. El nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

În același timp, articolul 89 al Constituției prevede că în cazul săvîrșirii unor fapte prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. Totodată, articolul 81(3) al Constituției prevede că Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care acesta săvîrșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămînerii definitive a sentinței de condamnare.

Președintele Republicii Moldova este asistat în activitatea sa de un aparat de funcționari. Resursele financiare ale aparatului Președintelui Republicii Moldova se aprobă, la propunerea acestuia, de către Parlament și se includ în bugetul de stat.

15.3.3. Guvernul Republicii Moldova

În contextul transformărilor din sistemul administrativ după alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldova din februarie-martie 1990 se înscrie și transformarea Sovietului Miniștrilor al RSS Moldova în

Guvernul RSS Moldova prin adoptarea Legii cu privire la Guvernul republicii din 31 mai 1990.[115] După adoptarea la 23 mai 1991 a Legii cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova[116] se trece la denumirea Guvernul Republicii Moldova. Prin aceeaşi lege denumirea autorităţii legislative se modifică din Sovietul Suprem al RSS Moldova în Parlamentul Republicii Moldova.

În sistemul autorităţilor publice centrale Guvernul are un rol deosebit. Lui îi revine, în conformitate cu principiul separaţiei puterilor în stat, de rînd cu Şeful statului, puterea executivă. În conformitate cu articolul 96 al Constituţiei, Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a statului şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. Prima funcţie priveşte îndeosebi misiunea politică a activităţii Guvernului, iar cea de-a doua care vizează conducerea generală a administraţiei publice reprezintă activitatea de comandă sau administrativă a Guvernului.

Guvernul este un organ colegial şi în conformitate cu articolul 97 al Constituţiei este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniştri, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.

Învestirea Guvernului este o procedură reglementată atît de prevederile constituţionale, cît şi de legea cu privire la Guvern. Vorbind despre învestirea Guvernului, menţionăm o regulă generală aplicată în toate regimurile parlamentare, şi anume, că un guvern nu poate fi învestit şi nu poate funcţiona fără o susţinere parlamentară. Aceasta rezidă în natura democratică a mecanismului de asigurare a echilibrului politic în stat.

Această regulă de învestire a Guvernului este practicată şi în Republica Moldova. Astfel, în conformitate cu articolul 98 al Constituţiei, procedura de învestire a Guvernului cuprinde cîteva etape. Pentru început, după consultarea fracţiunilor parlamentare, Preşedintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcţia de Prim-ministru. Rostul acestor consultări derivă din necesitatea de a asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere noului Guvern. După aceasta, candidatul pentru funcţia de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate şi întregii

[115] Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.
[116] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 7-10.

liste a Guvernului. În alcătuirea listei el ţine seama de poziţia partidelor politice parlamentare pe care se va sprijini în acordarea votului de încredere şi, desigur, de capacitatea candidaturilor propuse de a îndeplini programul de activitate a viitorului guvern.

Programul de activitate a Guvernului trebuie să conţină acţiuni concrete referitor la dezvoltarea social-economică şi politică a ţării pentru întreaga perioadă de guvernare. Programul de activitate şi lista Guvernului se dezbat în şedinţa Parlamentului, care acordă încredere Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor aleşi. În baza votului de încredere acordat de Parlament, Preşedintele Republicii Moldova numeşte Guvernul, care îşi exercită atribuţiile din ziua depunerii jurămîntului de către membrii lui în faţa Preşedintelui Republicii Moldova şi pînă la data validării alegerilor pentru un nou Parlament.

Guvernul îşi desfăşoară activitatea în conformitate cu programul său de activitate. La şedinţele Guvernului se discută probleme majore de interes statal, care privesc starea şi evoluţia social-economică şi politică a ţării. Activitatea Guvernului se bazează pe examinarea constructivă şi soluţionarea colegială a problemelor discutate şi pe responsabilitatea personală a membrilor Guvernului.

În sfera conducerii generale a administraţiei publice, Guvernul *asigură* executarea de către administraţia publică centrală şi locală a legilor şi altor acte normative. În acest scop Guvernul desfăşoară o vastă activitate organizatorică pentru realizarea programului său de activitate. Atribuţiile Guvernului în materie de organizare reprezintă una dintre cele mai importante şi voluminoase acţiuni prin care Guvernul îşi realizează funcţiile sale.

În exercitarea atribuţiilor sale, Guvernul *conduce* activitatea ministerelor şi altor autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate, precum şi a serviciilor desconcentrate ale acestora din unităţile administrativ-teritoriale. Conducerea de către Guvern a activităţii lor constituie o pîrghie ce asigură eficacitatea muncii organizatorice şi contribuie la atingerea scopului scontat.

În baza recunoaşterii dreptului comunităţilor locale la autonomie administrativă, Guvernul *coordonează* activitatea administraţiei publice locale. Coordonarea ca atribut al dirijării semnifică renunţarea la amestecul direct în activitatea administraţiei publice locale, excluderea cazurilor de presiune administrativă sub orice formă, utilizarea noilor raporturi ce rezultă din delimitarea con-

cretă a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală.

Prin schimbarea la 5 iulie 2000 a formei de guvernămînt, din republică mixtă în republică parlamentară, cu modificările respective din Constituție, statutul Guvernului a fost fortificat prin efectuarea delegării legislative și abilitarea acestuia cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

Un rol deosebit în activitatea Guvernului îi revine Prim-ministrului, care conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectînd atribuțiile ce le revin.[117] Această atribuție constituțională îi conferă Prim-ministrului o poziție distinctă în cadrul Guvernului, poziție care îi permite să convoace, să conducă, să suspende ședințele Guvernului. El prezintă Parlamentului rapoarte despre realizarea programului de activitate a Guvernului, propune Președintelui Republicii Moldova revocarea și numirea unor membri ai Guvernului. Prim-ministrul semnează ordonanțele, hotărîrile și dispozițiile adoptate de Guvern, contrasemnează decretele prezidențiale care se referă la acreditarea, rechemarea reprezentanților diplomatici ai Republicii Moldova, înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, mobilizarea parțială sau generală, declararea stării de război, asigurarea securității naționale și ordinii publice. El reprezintă Guvernul în relațiile cu Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, alte autorități publice din țară, precum și în relațiile internaționale.

Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sînt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați. Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima

[117] Funcția de Prim-ministru după alegerile parlamentare din 1990 a fost deținută de: Mircea Druc (1990-1991); Valeriu Muravschi (1991-1992); Andrei Sangheli (1992-1997); Ion Ciubuc (1997-1999); Ion Sturza (februarie-noiembrie1999); Dumitru Braghiș (1999-2001); Vasile Tarlev (2001-2008); Zinaida Grecianîi (31 martie 2008).

neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților. Guvernul își poate asuma răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

Activitatea organizatorică, informațională și analitică a Guvernului a fost asigurată inițial de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, care în noiembrie 2004 a fost reoganizată prin transformare în Aparatul Guvernului Republicii Moldova.[118] Aparatul Guvernului este condus de șeful Aparatului, numit în și eliberat din funcție de Guvern, la propunerea Prim-ministrului.

15.3.4. Administrația publică centrală de specialitate

De rînd cu autoritățile publice cu competență generală, administrația publică centrală include și autoritățile administrației publice centrale de specialitate, abilitate să exercite atribuții numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate.

În conformitate cu articolul 107 al Constituției, organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărîrile, ordonanțele și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea acestora. Punctul doi al aceluiași articol prevede, că în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

După 1990 în sfera administrației publice centrale de specialitate au fost făcute mai multe modificări organizaționale și funcționale. Astfel, în perioada 1990-2005 acest sistem era alcătuit din trei tipuri de organe, și anume: ministerele, departamentele și alte organe centrale de specialitate, ultimele definite de noi ca organe extraministeriale și extradepartamentale.[119]

[118] Legea nr.346-XV din 18 noiembrie 2004 pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 212-217, 26 noiembrie; Hotărîrea Guvernului nr.1315 din 26 noiembrie 2004 privind Aparatul Guvernului Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 218-223, 3 decembrie.

[119] Aurel Sîmboteanu, Administrația publică centrală, Chișinău, AAP, 1998, pag. 49-50.

La formarea, reorganizarea sau desființarea ministerelor se ține seamă de sarcinile concrete care stau în fața statului într-o perioadă sau alta. În dependență de etapa de dezvoltare a statului, de sarcinile care stau în fața lui, realitățile concrete în care evoluează procesele politice și social-economice apar și necesități de creare a unor structuri noi, pe de o parte, și de lichidare a altor structuri depășite de timp, pe de altă parte. Practica administrativă din perioada menționată demonstrează că administrația ministerială a fost flexibilă la sarcinile înaintate de mediul social în care a funcționat. În 1990 în republică activau 16 ministere, în 1992 – 20, prin investiturile respective de guvern din ianuarie 1997 activau 17, din mai 1998 – 16, din decembrie 1999 – 14, din aprilie 2001 și aprilie 2005 – 15, din martie 2008 – 17 ministere.

Cel de-al doilea component al organelor administrației publice centrale de specialitate pînă în anul 2005 au fost departamentele, ca succesoare ale fostelor Comitete de Stat din perioada sovietică. Departamentele ca autorități ale administrației publice centrale de specialitate coordonau și exercitau controlul în acele domenii de activitate, care nu intrau în atribuțiile ministerelor. Ca și în cazul ministerelor, drept motiv de creare a departamentelor a servit necesitatea soluționării anumitor sarcini concrete din domeniul vieții sociale. În 1990 în republică funcționau 13 departamente, în 1992 – 7, în ianuarie 1997 – 8, în decembrie 1999 – 5, în aprilie 2001 activau 9 departamente. În aprile 2005 departamentele au fost reorganizate în alte organe ale administrației publice centrale de specialitate. Acesta a fost un proces obiectiv condiționat de necesitățile optimizării cadrului instituțional în scopul evitării dublărilor funcționale care deseori existau în sistemul organelor administrației publice centrale de specialitate.

Al treilea component al administrației publice centrale de specialitate îl alcătuiau diferite servicii de stat, agenții, concerne, companii, inspectorate, comisii și altele care nu intrau în primele două categorii de organe. În acest sens, ele au fost numite organe extraministeriale și extradepartamentale. O parte dintre aceste organe se constituiau pentru realizarea unor sarcini cu caracter organizatoric și de conducere, altele – pentru activități de prestări servicii.

Prin Legea nr.23-XVI din 14 aprilie 2005 pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, departamentele au fost statuate ca „alte autorități administrative centrale".[120] Astfel, de la intrarea în vigoare a acestei legi, organe centrale de specialitate ale administrației publice sînt: a) ministerele: b) alte autorități administrative centrale. Prin legea nominalizată au fost formate 15 ministere și 13 alte autorități administrative centrale. Ulterior, în legătură cu demisia Guvernului Tarlev și învestirea Guvernului Greceanîi din 31 martie 2008[121], au fost formate următoarele organe centrale de specialitate ale administrației publice:

1) Ministere:

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
- Ministerul Economiei și Comerțului
- Ministerul Finanțelor
- Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
- Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor
- Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului
- Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale
- Ministerul Educației și Tineretului
- Ministerul Sănătății
- Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului
- Ministerul Culturii și Turismului
- Ministerul Justiției
- Ministerul Afacerilor Interne
- Ministerul Apărării
- Ministerul Dezvoltării Informaționale
- Ministerul Reintegrării
- Ministerul Administrației Publice Locale

2) Alte autorități administrative centrale:

- Biroul Relații Interetnice
- Biroul Național de Statistică
- Serviciul Grăniceri
- Serviciul Vamal

---

[120] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 59-61, 15 aprilie.

[121] Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 73-XVI din 31 martie 2008 pentru acordarea votului de încredere Programului de activitate și a întregii liste a Guvernului; Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1592-IV din 31 martie 2008 privind numirea Guvernului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 66-68, 1 aprilie.

- Agenţia pentru Silvicultură „Moldsilva"
- Agenţia Agroindustrială „Moldova-Vin"
- Agenţia Rezerve Materiale, Achiziţii Publice şi Ajutoare Umanitare
- Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru
- Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi Corupţiei
- Camera de Licenţiere
- Agenţia Sportului

O parte din organele centrale de specialitate ale administraţiei publice au plasate în unităţile administrativ-teritoriale servicii publice desconcentrate ca extensiuni teritoriale ale administraţiei publice de stat. Serviciile publice desconcentrate în teritoriu sînt reglementate prin acte de organizare şi funcţionare a autorităţilor centrale de care aparţin. Aceste organe stabilesc structura şi statele de personal ale serviciilor respective, gestionează recrutarea, selectarea şi promovarea cadrelor, le asigură cu resurse financiare, tehnico-materiale şi informaţionale necesare în activitatea lor.

În scopul identificării măsurilor pentru asigurarea modernizării administraţiei publice centrale, la 30 decembrie 2005 a fost adoptată „Strategia de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova".[122] Modernizarea administraţiei publice centrale a fost concepută în baza reorganizării instituţionale, optimizării procesului decizional, îmbunătăţirii managementului resurselor umane şi a finanţelor publice. Necesitatea efectuării reformei administraţiei publice centrale, în conformitate cu prevederile Strategiei, a fost condiţionată de mai mulţi factori.

Factorul economic este acela care determină, în primul rînd, necesitatea efectuării unor schimbări de esenţă în administraţia publică centrală. Dezvoltarea sectorului privat şi necesitatea intensificării parteneriatului dintre sectorul privat şi cel public impune noi exigenţe privind abordarea sistemică a proceselor economice şi competenţe mai largi de planificare strategică, flexibilitate şi promptitudine în adoptarea deciziilor de către organele administraţiei publice centrale.

[122] Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.

Factorul social influenţează desfăşurarea reformei prin manifestarea unor tendinţe tot mai active de participare mai largă a societăţii civile la procesul decizional, ceea ce impune necesitatea transparenţei deciziilor, diversificarea modalităţilor de participare a cetăţenilor la adoptarea lor.

Factorul instituţional impune noi condiţii de armonizare instituţională şi funcţională a autorităţilor administraţiei publice prin adaptarea configuraţiei structurale şi competenţelor funcţionale ale instituţiilor administrative la dinamica evoluţiei economice, sociale şi politice a ţării.

Factorul tehnologic presupune avansarea tehnologiilor administrative, inclusiv celor informaţionale, prin optimizarea schimbului informaţional dintre instituţiile administrative şi crearea unui mediu informaţional şi documentar benefic pentru activitatea organelor administraţiei publice.

Avînd ca puncte de pornire factorii nominalizaţi mai sus, Strategia de reformă a administraţiei publice centrale specifică următoarele rezultate scontate:

- orientarea şi folosirea competenţelor, funcţiilor şi structurii organizatorice a instituţiilor administraţiei publice centrale de specialitate, cu preponderenţă, asupra realizării priorităţilor Guvernului, expuse în Programul său de activitate şi în alte documente strategice de bază;
- excluderea cazurilor de dublare şi suprapunere a funcţiilor instituţiilor administraţiei publice centrale prin efectuarea analizei funcţionale şi determinării stricte a locului şi rolului fiecărei instituţii administrative în sistemul administraţiei publice centrale;
- identificarea şi definirea mai clară a tipologiei organelor administraţiei publice centrale de specialitate cu delimitarea funcţiilor de elaborare a politicilor pe domenii de activitate şi a funcţiilor de implementare şi administrare a politicilor publice sectoriale;
- aplicarea unui mecanism unic pentru coordonarea tuturor activităţilor ce ţin de integrarea europeană, inclusiv ajustarea cadrului legal existent al Republicii Moldova la acquis-ul comunitar;
- crearea unui corp de funcţionari publici profesionişti şi promovarea unei politici de cadre, care ar asigura buna lor pregătire, stabilitatea în funcţie şi imparţialitatea politică a personalului.

Pentru obţinerea acestor rezultate, a fost aprobat un Plan de implementare a Strategiei, care prevede acţiuni concrete pe fiecare compartiment al reformei, inclusiv monitorizarea desfăşurării activi-

tăţilor planificate.[123] Realizarea, deşi necompletă, a celor preconizate pentru anii 2006-2008 a contribuit într-o anumită măsură la eficientizarea activităţii administraţiei publice centrale şi la stabilirea unor relaţii noi cu administraţia publică locală, deşi mai sînt multe de făcut în acest domeniu.

Sarcinile care stau în prezent în faţa Republicii Moldova, în contxtul aspiraţiilor ei proeuropene, impun necesitatea perfecţionării structurale şi funcţionale continuie a administraţiei publice, inclusiv a administraţiei publice centrale de specialitate.

15.4. Organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale

15.4.1. Constituirea şi evoluţia sistemului administraţiei publice locale

O parte componentă a sistemului naţional de administraţie publică îl constituie administraţia publică locală, care în condiţiile statului independent capătă posibilităţi reale de ajustare a organizării şi funcţionării ei la mediul democratic de activitate, deşi a avut de depăşit pe parcursul acestor ani multe obstacole.

Încă la 10 iulie 1991 a fost adoptată Legea cu privire la bazele autoadministrării locale[124], care prevedea o anumită descentralizare a puterii de stat şi extinderea competenţelor organelor administraţiei publice locale prin lărgirea drepturilor privind adoptarea deciziilor în interesul locuitorilor unităţilor administrativ-teritoriale respective, asigurarea autogestiunii economice prin îmbinarea intereselor locale cu cele naţionale. Legea nominalizată prevedea un sistem de administraţie publică locală organizat pe două niveluri: primul nivel se preconiza să cuprindă comuna, oraşul, iar al doilea nivel urma să cuprindă judeţul.

Pentru implementarea prevederilor acestei legi se stabilea o perioadă de tranziţie pe parcursul căreia urma ca treptat să se treacă la

[123] Planul de implementare a Strategiei de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.

[124] Legi, Hotărîri şi alte acte normative, vol. I, Chişinău, 1991.

noul sistem de administraţie publică locală. Această lege, însă, aşa şi nu a fost pusă în aplicare, fiind ulterior abrogată în 1994.

La 22 iulie 1991 Guvernul Republicii Moldova a adoptat un Regulament provizoriu[125] pentru perioada de tranziţie la noua organizare administrativ-teritorială, care a funcţionat pînă la 7 decembrie 1994, dar care, în virtutea caracterului său provizoriu, nu putea satisface pe deplin cerinţele autorităţilor administraţiei publice locale care activau în condiţiile unei democratizări ascendente a societăţii.

Din cauza conjuncturii politice şi intereselor de grup, nu au avut susţinere nici propunerile înaintate de Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală şi economia locală, care pe parcursul anilor 1991-1992 a înaintat un proiect de lege privind organizarea administrativă a teritoriului, care prevedea optimizarea numărului unităţilor administrativ-teritoriale prin crearea a 7-9 judeţe în locul celor 40 de raioane existente la acel timp.[126] Aceasta a adus prejudicii serioase procesului de ajustare a administraţiei publice la noile condiţii politice şi economice ale timpului.

Printre măsurile ulterioare întreprinse în sfera administraţiei publice locale vom menţiona adoptarea pachetului de legi din 7 decembrie 1994, şi anume: Legea nr.310 privind administraţia publică locală[127], Legea nr.307 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova[128], Legea nr.308 cu privire la alegerile locale.[129]

Examinînd rolul acestor legi în procesul de constituire a sistemului actual de administraţie publică, vom menţiona că, dacă Legea privind administraţia publică locală o putem aprecia după natura ei, ca avînd un caracter reformator, întrucît promova unele valori europene, cum ar fi conceptul autonomiei locale, apoi Legea privind organizarea administrativ-teritorială n-a adus nimic nou, legiferînd, de fapt, vechea organizare administrativ-teritorială cu 40 de raioane, un produs moştenit din trecut şi care nu ţinea seama de noile realităţi. Contradicţia existentă între aces-

[125] Curierul de seară, 1991, 24 iulie.

[126] Mihai Cotorobai, Descentralizarea şi autoadministrarea locală. Cerinţe ale timpului // Administrarea publică,1993, nr. 1.

[127] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4 din 14 ianuarie.

[128] Ibidem.

[129] Ibidem.

te legi a fost una din cauzele care au frînat dobîndirea autonomiei reale a organelor administraţiei publice locale.

Această contradicţie a fost depăşită, în viziunea noastră, în 1998-1999 cînd a fost adoptat şi pus în aplicare un nou pachet de legi prin care se încearcă să se accelereze procesele reformatoare din administraţia publică şi să se asigure implementarea reală a autonomiei locale. Acestea au fost legile: privind organizarea administrativ-teritorială[130]; privind administraţia publică locală[131]; privind finanţele publice locale[132]; cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale.[133]

Astfel, după cum a fost menţionat deja, în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv mun. Chişinău şi UTA Găgăuzia, precum şi 10 judeţe, şi anume: Bălţi; Cahul; Chişinău; Edineţ; Lăpuşna (centrul de reşedinţă Hînceşti); Orhei; Soroca; Taraclia; Tighina (centrul de reşedinţă Căuşeni); Ungheni.

Numărul unităţilor administrativ-teritoriale de primul nivel (cu excepţia celor din stînga Nistrului) s-a micşorat de la 826 pînă la 644 unităţi, din ele: 12 municipii, 43 oraşe şi 589 sate (comune) care înglobau 1533 de localităţi. Aceasta s-a produs datorită comasării localităţilor cu o populaţie mai mică de 2500 de locuitori, număr minim de populaţie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1000 de locuitori cît prevedea legislaţia anterioară.

Noua organizare administrativ-teritorială, liberalizarea relaţiilor sociale, creşterea activismului populaţiei şi ataşamentului ei faţă de valorile democraţiei locale, au creat condiţii favorabile de realizare în

[130] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 116-118/705, 30 decembrie.

[131] Legea privind administraţia publică locală nr.186- XV din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 14-15/60, 12 februarie.

[132] Legea privind finanţele publice locale din 9 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 101-102, 16 septembrie.

[133] Legea cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale din 16 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 124-125, 11 noiembrie.

practică a autonomiei locale şi descentralizării serviciilor publice stipulate în Constituţie.

La nivel judeţean activa *Consiliul judeţean* ca autoritate reprezentativă, compus din consilieri aleşi conform Codului electoral. Numărul consilierilor fiecărui consiliu judeţean se stabilea în funcţie de populaţia judeţului la data de 1 ianuarie a anului în care aveau loc alegerile şi varia de la 27 pînă la 35 de consilieri. Consiliul judeţean alegea dintre membrii săi, pe durata mandatului, preşedintele, vicepreşedintele consiliului şi biroul permanent, alcătuit din 5–7 consilieri. Biroul permanent era organul de lucru al consiliului judeţean, autoritatea executivă a acestuia. Fiecare consiliu judeţean avea un secretar numit de către consiliul judeţean, la propunerea preşedintelui consiliului judeţean, pe bază de concurs. Secretarul se bucura de stabilitate în funcţie şi nu putea fi membru al vreunui partid sau al vreunei alte organizaţii social-politice.

Ca reprezentant direct al Guvernului în judeţ era *prefectul*, care era numit şi eliberat din funcţie prin hotărîre de Guvern şi confirmat de Preşedintele Republicii Moldova. El era ajutat de unul sau doi subprefecţi numiţi şi eliberaţi din funcţie prin hotărîre de Guvern, la propunerea prefectului.

În calitatea sa de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul îndeplinea două funcţii principale: a) conducea serviciile publice ale ministerelor şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate constituite în unităţile administrativ-teritoriale; b) veghea respectarea legislaţiei de către autorităţile administraţiei publice locale. În exercitarea primei funcţii, prefectul dispunea de putere ierarhică asupra serviciilor respective. Aceasta se exprima prin punerea în aplicare directă de către prefect a sarcinilor trasate de Guvern în domeniul respectiv. În exercitarea celei de-a doua funcţii, prefectul acţiona pornind de la misiunea de a asigura realizarea intereselor naţionale, în vederea respectării legii şi a ordinii publice în unitatea administrativ-teritorială respectivă, exercitînd, în acest scop, controlul legalităţii actelor adoptate de autorităţile administraţiei publice locale.

Între prefect şi autorităţile administraţiei publice locale nu existau raporturi de subordonare. Aceasta rezulta din natura raporturilor dintre desconcentrarea şi descentralizarea administrativă. Fiind reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul nu putea afecta con-

ţinutul relaţiilor care derivau din principiul descentralizării şi autonomiei locale. El efectua controlul asupra activităţilor autorităţilor administraţiei publice locale numai în condiţiile prevăzute de lege care exclud raporturile de subordonare.

La nivelul satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor)[134] activau consiliile locale compuse din consilieri aleşi, numărul cărora se stabilea în funcţie de numărul locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale respective şi varia de la 7 pînă la 23 de consilieri. Consiliul local îşi alegea prin vot deschis, pentru durata unei şedinţe, un preşedinte, care era asistat de secretarul consiliului local. În calitate de autoritate executivă în sate (comune), oraşe (municipii) activa primarul, ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Acest sistem de administraţie publică locală a funcţionat pînă în luna mai 2003, cînd în conformitate cu Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001, mai mult din considerente politice, au fost lichidate judeţele şi s-au format 34 unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia.[135]

Din cauza micşorării numărului minim de populaţie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi, de la 2500 locuitori, cum prevedea legislaţia anterioară, la 1500 locuitori, s-a mărit şi numărul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi, de la 644 la 915 unităţi.

În corespundere cu prevederile legale, o astfel de divizare a teritoriului în unităţi administrativ-teritoriale are menirea să asigure descentralizarea serviciilor publice, accesul liber al cetăţenilor la organele puterii locale, consultarea lor în problemele de interes deosebit pentru comunitatea respectivă şi, prin aceasta, să contribuie la implementarea autonomiei locale.

[134] Conform legislaţiei din 1998 în Republica Moldova (inclisiv în partea stîngă a Nistrului) erau 50 de oraşe şi 15 municipii. Statut de municipiu au primit oraşele: Bălţi, Bender, Cahul, Căuşeni, Chişinău, Comrat, Dubăsari, Edineţ, Hînceşti, Orhei, Rîbniţa, Soroca, Taraclia, Tiraspol, Ungheni.

[135] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.

15.4.2. Organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în sate (comune), oraşe (municipii)

În conformitate cu articolul 110 al Constituţiei, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, oraşe şi sate. În condiţiile legii, unele oraşe pot fi declarate municipii.

Fiecare dintre unităţile administrativ-teritoriale nominalizate îşi au semnele sale distincte cantitative şi calitative care identifică apartenenţa lor la un anumit tip de unitatate administrativ-teritorială. Aceasta este într-o strînsă legătură cu următorii indici caracteristici pentru unitatea administrativ-teritorială: gradul de dezvoltare economică şi social-culturală; prezenţa structurilor edilitar-gospodăreşti, industriale şi comerciale; încadrarea populaţiei în diferite sfere de activitate, cum ar fi industria, agricultura, prestările de servicii, activitatea intelectuală, viaţa culturală, ştiinţifică şi politică.

În acest sens, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova include două niveluri: satele (comunele) şi oraşele (municipiile) constituie nivelul întîi, raioanele, mun. Chişinău şi UTA Găgăuzia constituie nivelul al doilea.

Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populaţia rurală unită prin teritoriu, condiţii geografice, relaţii economice, social-culturale, tradiţii şi obiceiuri. Două sau mai multe sate, în funcţie de condiţiile economice, social-culturale, geografice şi demografice, se pot uni, formînd o singură unitate administrativ-teritorială, numită comună. In aşa caz, satul în care îşi au sediul autorităţile administraţiei publice locale ale comunei se numeşte sat-reşedinţă.

Oraşul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decît satul din punct de vedere economic şi social-cultural, care cuprinde populaţia urbană, cu structuri edilitar-gospodăreşti, industriale şi comerciale corespunzătoare, a cărei populaţie în mare parte este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice şi în diferite domenii de activitate intelectuală, în viaţa culturală şi politică.

Autorităţile care se constituie şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) sînt autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întîi. Acestea sînt: consiliul local, ca autoritate reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective, şi primarul, ca autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale şi autoritate executivă a consiliului local.

Consiliul local este compus din consilieri aleşi prin scrutin electoral universal, numărul lor fiind stabilit în funcţie de numărul de locuitori ai unităţii administrativ-teritoriale, dar nu mai puţin de 9 persoane. Statutul juridic şi organizarea activităţii aleşilor locali din cadrul autorităţilor publice locale se reglementează prin Legea privind statutul alesului local[136], care, de rînd cu altele, stipulează că alesul local este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la consolidarea autorităţii administraţiei publice locale pe care o reprezintă, onorarea obligaţiilor civice, asigurarea ordinii publice şi la respectarea legislaţiei.

Durata mandatului consiliului local este de 4 ani şi se exercită de la data declarării ca legal constituit pînă la data constituirii legale a consiliului nou-ales. Mandatul consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă. Consiliul local se întruneşte în şedinţe ordinare o dată la trei luni, la convocarea primarului, cu excepţia primei şedinţe. Consiliul local se poate întruni în şedinţe extraordinare, ori de cîte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puţin o treime din numărul consilierilor aleşi.

Consiliul local alege prin vot deschis, cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, pentru durata unei şedinţe, un preşedinte care o prezidează, fiind asistat de secretarul consiliului local. Şedinţele consiliului local sînt publice.

Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu exepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice. Competenţele consiliului local sînt stabilite de Legea privind administraţia publică locală[137], pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă.[138] Competenţele de bază ale consiliului local ţin de

[136] Legea privind statutul alesului local nr. 768-XV din 2 februarie 2000 // Monitorul Republicii Moldova, 2000, nr. 34/231, 24 martie.

[137] Legea privind administraţia publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.

[138] Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31/91, 02 martie.

domeniul stabilirii impozitelor şi taxelor locale, administrarea bunurilor domeniului public şi ale celui privat, înfiinţarea instituţiilor publice de interes local şi organizarea serviciilor publice, aprobarea organigramei şi statelor primăriei şi serviciilor subordonate, aprobarea bugetului local şi a planurilor urbanistice ale localităţilor, organizarea de activităţi culturale, artistice, sportive şi de agrement de interes local şi alte domenii de activitate, în condiţiile legii.

Deciziile consiliului local se semnează de către preşedintele acestuia şi se contrasemnează de secretarul consiliului în cel mult 5 zile de la data desfăşurării şedinţei.

Primarul în calitate de autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale şi autoritate executivă a consiliului local este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Primarul este şeful administraţiei publice locale. El participă la şedinţele consiliului local şi are dreptul să se pronunţe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Primarul îşi exercită atribuţiile de la data validării mandatului pînă la data validării următorului mandat de primar nou-ales, cu excepţia cazurilor cînd mandatul încetează înainte de termen. Madatul primarului încetează înainte de termen în caz de: a) demisie; b) incompatibilitate a funcţiei; c) imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutiv, inclusiv pe motiv de boală; d) intrare în vigoare a sentinţei de condamnare; e) deces.

Primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, asigură executarea deciziilor consiliului local, conduce, coordonează şi controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcţionarea serviciului stare civilă, a autorităţii tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistenţă socială şi ajutor social. El reprezintă colectivitatea locală în relaţiile cu alte autorităţi publice, persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate, precum şi în instanţele judecătoreşti, în condiţiile legii. În exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual.

Secretarul consiliului local se selectează pe bază de concurs şi se desemnează în funcţie la prima şedinţă a consiliului local, după anunţarea rezultatelor concursului. Secretarul se bucură de stabilitate în funcţie şi are statut de funcţionar public. Secretarul consiliului local este şi secretar al satului (comunei), oraşului (municipiului). Se-

cretarul îşi îndeplineşte atribuţiile prevăzute de lege sub autoritatea primarului.

Primăria este o structură funcţională care asistă primarul în exercitarea atribuţiilor sale legale, se organizează şi funcţionează în baza unui regulament aprobat de consiliul local. Condiţiile numirii, angajării, promovării, sancţionării şi eliberării din funcţie a personalului primăriei, drepturile şi obligaţiunile lui sînt stabilite de legislaţia în vigoare şi de regulamentul primăriei.

În unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întîi activitatea autorităţilor administraţiei publice locale, organizate în condiţiile legii, se desfăşoară în baza bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale. Baza financiară şi economică a unităţilor administrativ-teritoriale este concepută ca o posibilitate de realizare a intereselor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective şi ca o pîrghie de influenţă asupra situaţiei economice şi financiare a statului în ansamblu.

15.4.3. Autorităţile administraţiei publice ale raionului

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune), oraşe, unite prin teritoriu, relaţii economice şi social-culturale. Oraşul în care îşi are sediul consiliul raional este numit oraş-reşedinţă. Raionul, de regulă, poartă denumirea oraşului-reşedinţă. Hotarele administrative ale raionului reprezintă perimetrul suprafeţei localităţilor incluse în componenţa acestuia şi coincide cu hotarele dintre localităţile raionului dat şi localităţile raionului limitrof.

În conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001[139], implementată în 2003, au fost formate următoarele 32 de raioane: Anenii-Noi, Basarabeasca, Briceni, Cahul, Cantemir, Călăraşi, Căuşeni, Cimişlia, Criuleni, Donduşeni, Drochia, Dubăsari, Edineţ, Făleşti, Floreşti, Glodeni, Hînceşti, Ialoveni, Leova, Nisporeni, Ocniţa, Orhei, Rezina, Rîşcani, Sîngerei, Soroca, Străşeni, Şoldăneşti, Ştefan Vodă, Taraclia, Teleneşti, Ungheni.

Raioanele ca unităţi administrativ-teritoriale sînt persoane juridice de drept public şi, în această calitate, dispun de un patrimoniu

[139] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.

distinct de cel al statului, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la iniţiativă în gestionarea treburilor publice locale, iar autorităţile administraţiei publice locale îşi exercită, în condiţiile legii, autoritatea în dimensiunile unităţii administrativ-teritoriale respective.

Autorităţile care se constituie şi activează la nivel raional sînt autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul al doilea. Acestea sînt: consiliul raional ca autoritate reprezentativă a populaţiei raionului, precum şi preşedintele raionului, ca autoritate publică executivă a consiliului raional.

Consiliul raional este compus din consilieri aleşi în condiţiile Codului electoral, numărul cărora se stabileşte în funcţie de numărul de locuitori ai raionului la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, dar nu mai mult de 35 de persoane. Durata mandatului Consiliului raional este de patru ani şi se exercită de la data declarării ca legal constituit pînă la data constituirii legale a consiliului nou-ales.

Consiliul raional este abilitat, prin lege, cu un ansamblu de competenţe care îi permite să gestioneze şi să satisfacă interesele locuitorilor raionului, beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, are dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.[140]

Consiliul raional se întruneşte în şedinţe ordinare o dată la 3 luni, precum şi în şedinţe extraordinare, ori de cîte ori este necesar, la cererea preşedintelui raionului sau a cel puţin o treime din numărul consilierilor aleşi. Consiliul raional alege prin vot deschis, pentru durata unei şedinţe, un preşedinte care o prezidează, fiind asistat de secretarul consiliului raional. În realizarea competenţelor sale consiliul raional adoptă decizii, semnate de preşedintele şedinţei şi de secretarul consiliului.

Preşedintele raionului este ales de către consiliul raional, la propunerea a cel puţin o treime din consilierii aleşi şi este asistat în activitatea sa de vicepreşedinţi, aleşi de consiliul raional, la propunerea preşedintelui raionului. Mandatul preşedintelui şi cel al vicepreşedintelui raionului încetează odată cu mandatul consiliului raional.

[140] Legea privind administraţia publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.

Președintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen de către consiliul raional, cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși.

Președintele raionului exercită conducerea operativă a serviciilor publice de interes raional și este coordonator al serviciilor publice descentralizate din cadrul raionului, fiind președinte al comisiei pentru situații excepționale. Președintele raionului, în calitatea sa de autoritate publică executivă, asigură executarea deciziilor consiliului raional, prezintă, la solicitarea consiliului raional, informații despre activitatea sa și a serviciilor publice din subordine. În exercitarea atribuțiilor sale președintele raionului emite dispoziții cu caracter normativ și individual.

Secretarul consiliului raional se selectează pe bază de concurs și se desemnează în funcție la prima ședință a consiliului raional, după anunțarea rezultatelor concursului. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție și are statut de funcționar public.

În baza unui regulament aprobat de consiliul raional se organizează și funcționează aparatul președintelui raionului, care exercită un ansamblu de atribuții menite să asigure organizatoric, informațional și metodic activitatea președintelui raionului și consiliului raional.

15.4.4. Administrația publică a municipiului Chișinău

Conform articolului 8 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare, statutul de municipiu se atribuie orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol. Numărul municipiilor s-a micșorat de la 15 (3 din ele din stînga Nistrului), cît preveda legislația anterioară, pînă la 5 municipii conform legislației actuale.

Un rol deosebit revine municipiului Chișinău, capitala Republicii Moldova, unde își au sediul autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova: Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii Moldova, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, alte autorități publice ale statului.

Statutul municipiului Chișinău este stabilit prin lege organică. Municipiul Chișinău este o unitate administrativ-teritorială divizată în cinci sectoare: Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Rîșcani. Din municipiu mai fac parte 6 orașe, 12 sate (comune) cu 26 localități în componența lor. În total mun. Chișinău întrunește 35 de localități.

Sectoarele au în componența lor o parte din teritoriul de bază al municipiului, precum și unități administrativ-teritoriale de nivelul întîi: orașe, sate (comune). Astfel:

- în componența ***sectorului Botanica*** intră orașul Sîngera cu localitățile din componența sa: Dobrogea și Revaca; comuna Băcioi (Băcioi, Brăila, Frumușica, Străisteni);
- în componența ***sectorului Buiucani*** intră orașele Durlești și Vatra; satele (comunele): Condrița, Ghidighici, Trușeni (Trușeni, Dumbrava);
- în componența ***sectorului Centru*** intră orașul Codru;
- în componența ***sectorului Ciocana*** intră orașul Vadul lui Vodă; satele (comunele): Bubueci (Bubueci, Bîc, Humulești), Budești (Budești, Văduleni), Cruzești (Cruzești, Ceroborta), Tohatin (Tohatin, Buneți, Cheltuitori), Colonița;
- în componența ***sectorului Rîșcani*** intră orașul Cricova; comunele: Cioresсu (Cioresсu, Făurești, Goian), Grătiești (Grătiești, Hulboaca), Stăuceni (Stăuceni, Goianul Nou).

Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău se reglementează de prevederile Legii privind administrația publică locală[141] referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelurile întîi și al doilea, precum și de prevederile Legii privind statutul municipiului Chișinău.[142]

Administrația publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile sectorale, orășenești și sătești (comunale), ca autorități deliberative, precum și de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii sectoarelor, satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive.

Consiliul municipal, consiliile sectorale, orășenești și sătești (comunale), primarul general al municipiului Chișinău și primarii sectoarelor, orașelor, satelor (comunelor) se aleg în condițiile Codului electoral. Consiliul municipal Chișinău se constituie din 51 de consilieri. Consiliile sectorale ale municipiului Chișinău se constituie

---

[141] Ibidem.

[142] Legea privind statutul municipiului Chișinău nr.432-XIII din 19 aprilie 1995 cu modificările ulterioare // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 6.

din următorul număr de consilieri: Botanica – 25, Buiucani – 23, Centru – 23, Ciocana – 23, Rîşcani – 25.[143]

Consiliul municipal Chişinău, cu votul majorităţii consilierilor aleşi, alege, din rîndurile consilierilor, la propunerea fracţiunilor consiliului, un preşedinte permanent al consiliului pe durata mandatului consiliului. Preşedintele consiliului municipal Chişinău convoacă şedinţele consiliului municipal şi stabileşte ordinea de zi. El este asistat de un aparat de lucru.

Primarul general şi viceprimarii municipiului Chişinău exercită, în mod corespunzător, atribuţiile prevăzute de Legea privind administraţia publică locală pentru primarii unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi, precum şi de Legea privind statutul municipiului Chişinău. Primarii şi viceprimarii sectoarelor municipiului Chişinău exercită atribuţiile prevăzute de Legea privind administraţia publică locală pentru autorităţile locale executive de nivelul întîi, cu excepţia celor exercitate de primarul general al municipiului Chişinău.

Secretarul Consiliului municipal Chişinău şi secretarii consiliilor sectorale ale municipiului Chişinău se selectează pe bază de concurs şi se desemnează în funcţie la prima şedinţă a consiliului respectiv, după anunţarea rezultatelor concursului. Ei se bucură de stabilitate în funcţie şi au statut de funcţionar public.

În fiecare sector al municipiului Chişinău, primarul general, după consultarea cu Consiliul municipal Chişinău, numeşte un pretor, care este reprezentant al primarului general şi care este asistat de un aparat de lucru, denumit pretură.

Raporturile dintre autorităţile administraţiei publice ale municipiului Chişinău şi cele ale sectoarelor, oraşelor, satelor (comunelor) din componenţa acestuia se întemeiază pe principiile autonomiei, legalităţii şi colaborării în rezolvarea problemelor comune.

[143] Consiliile sectorale şi primarii sectoarelor mun. Chişinău vor fi alese/aleşi în cadrul alegerilor locale generale din anul 2011 (Vezi art.90 al Legii privind administraţia publică locală din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie).

15.4.5. Particularităţile administraţiei publice în UTA Găgăuzia

În conformitate cu articolul 111 din Constituţia Republicii Moldova, localităţilor din stînga Nistrului, precum şi unor localităţi din sudul Republicii Moldova, le pot fi atribuite forme şi condiţii speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice.

Astfel, Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994 stabileşte condiţiile speciale de autonomie pentru această unitate administrativ-teritorială.[144] În conformitate cu prevederile legii nominalizate, Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special, care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este o parte componentă a Republicii Moldova. UTA Găgăuzia are o suprafaţă de 1830 km. pătraţi şi o populaţie de 155,646 mii locuitori, dintre care: 133,477 mii găgăuzi; 12,702 mii moldoveni; 7,811 mii bulgari; 3,882 mii ruşi; 3,710 mii ucraineni.

Unităţile administrativ-teritoriale din componenţa unităţii teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz-Yeri) sînt stabilite prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare.[145]

Conform prevederilor legii nominalizate, în componenţa unităţii teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz-Yeri) intră 32 de localităţi, organizate în 26 unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi: municipiul Comrat; oraşele Ceadîr-Lunga, Vulcăneşti cu localitatea din componenţa lui – Vulcăneşti loc.st.cf.; satele (comunele): Avdarma, Baurci, Beşalma, Besghioz, Bugeac, Carbalia, Cazaclia, Chiriet-Lunga, Chirsova, Cioc-Maidan, Cişmichioi, Chioselia Rusă, Congaz, Congazcicul de Sus (Congazcicul de Sus, Congazcicul de Jos, Dudulești), Copceac, Cotovscoe, Dezghingea, Etulia (Etulia, Etulia Nouă, Etulia loc.st.cf.), Ferapontievca, Gaidar, Joltai, Svetlîi (Svetlîi, Alexeevca), Tomai.

La nivelul întîi, autorităţile administraţiei publice din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz-Yeri) sînt similare cu cele

[144] Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4, 14 ianuarie.

[145] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.

din raioane. La nivelul al doilea se constituie şi activează Adunarea Populară ca autoritate reprezentativă şi deliberativă a unităţii administrativ-teritoriale, Guvernatorul (Başcanul) şi Comitetul executiv ca autorităţi executive.

15.4.6. Unităţile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului cărora li se pot atribui forme şi condiţii speciale de autonomie

În conformitate cu prevederile articolului 111 din Constituţia Republicii Moldova, localităţilor din stînga Nistrului care de la 2 septembrie 1990 au ieşit în mod unilateral de sub jurisdicţia autorităţilor centrale ale Republicii Moldova le pot fi acordate unele forme şi condiţii speciale de autonomie după un statut special adoptat prin lege organică. Acest teritoriu constituie 3567 km. pătraţi şi are o populaţie de 555,5 mii locuitori.

Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare prevede organizarea celor 147 localităţi din stînga Nistrului în 79 de unităţi administrativ-teritoriale, după cum urmează: 1 municipiu – Tiraspol; 9 oraşe: Camenca, Crasnoe, Dnestrovsc, Dubăsari, Grigoriopol, Maiac, Rîbniţa, Slobozia, Tiraspolul Nou; 69 sate (comune).

Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităţilor din stînga Nistrului, adoptată la 22 iulie 2005, stipulează că după îndeplinirea condiţiilor privind demilitarizarea şi democratizarea regiunii transnistrene, va fi desfăşurat procesul de elaborare a unei legi organice cu privire la statutul juridic special al acestui teritoriu.[146]

Din cauza politicii separatiste promovate de autorităţile neconstituţionale din acest teritoriu al Republicii Moldova, autorităţile centrale ale Republicii Moldova, cu concursul unor organisme internaţionale şi participarea ţărilor garante, depun eforturi susţinute, la etapa actuală, privind reglementarea diferendumului transnistrean şi restabilirea integrităţii teritoriale a ţării.

[146] Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităţilor din stînga Nistrului din 22 iulie 2005// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 101-103, 29 iulie.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizaţi, clasificaţi şi analizaţi premisele reformării sistemului administrativ al Republicii Moldova în contextul democratizării societăţii.
2. Identificaţi etapele de constituire a sistemului actual de administraţie publică în Republica Moldova, specificînd particuarităţile fiecărei etape.
3. Determinaţi locul administraţiei publice centrale şi rolul acesteia în exercitarea administraţiei în condiţiile statului independent Republica Moldova.
4. Caracterizaţi instituţia Preşedintelui Republicii Moldova, evoluţia, modalităţile de alegere, principalele funcţii şi atribuţii ale şefului statului.
5. Explicaţi esenţa şi conţinutul conducerii generale a administraţiei publice din partea Guvernului Republicii Moldova.
6. Descrieţi procesul de instituire, organizare şi funcţionare a administraţiei publice centrale de specialitate în contextul reformării întregului sistem de administraţie publică din Republica Moldova.
7. Evaluaţi procesul de organizare şi funcţionare a sistemului administraţiei publice locale în condiţiile promovării politicii de descentralizare şi autonomie locală.
8. Estimaţi gradul de modernizare a administraţiei publice locale în procesul de reformare şi ajustare a ei la valorile europene.
9. Evidenţiaţi particularităţile organizării şi funcţionării administraţiei publice locale în municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia.
10. Elaboraţi o schemă prin care să fie reprezentat sistemul actual de administraţie publică din Republica Moldova, specificînd locul fiecărui tip de organe administrative din acest sistem.

Literatura recomandată:

1. **Bulgari Valeriu,** *Reforma administrativ-teritorială* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr. 4, pag. 8-10.
2. **Negru Boris,** *Problemele consolidării statalităţii Republicii Moldova* // Caiet ştiinţific nr.2, ISAM, Chişinău, 2007, pag. 9-20.
3. **Platon Mihail, Roşca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor,** *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999, pag. 387-450.

4. **Popa Victor, Munteanu Igor, Mocanu Victor**, *De la centralism – spre descentralizare*, Chişinău, 1998.
5. **Roman Alexandru**, *Structurile autoconducerii locale, relaţiile cu autorităţile descentralizate de stat* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr. 3, pag. 23-33.
6. ***Sovietele de deputaţi ai poporului şi restructurarea*** // Culegere de materiale, Chişinău, 1988.
7. **Aurel Sîmboteanu**, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*, Chişinău, 2001.
8. **Sîmboteanu Aurel**, *Evoluţia reformei administraţiei publice în Republica Moldova în contextul Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova* // Analele Ştiinţifice ale USM, Seria „Ştiinţe socioumanistice", vol. II, 2006, pag. 140-144.
9. **Sîmboteanu Aurel**, *Cincisprezece ani de independenţă: dimensiunile ajustării administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene* // Materialele Sesiunii ştiinţifice ale ISAM, Chişinău, 2006, pag. 92-99.

TABEL CRONOLOGIC

Sec. IV î.Chr.	Formarea la geto-daci a primelor uniuni tribale, care evoluează în organizaţii statale timpurii, cum a fost cea a lui Dromichaites.
82-44 î.Chr.	Cîrmuirea lui Burebista ca rege al statului dac.
87-106	Cîrmuirea lui Decebal ca rege al statului dac.
89	Încheierea păcii între Decebal şi Domiţian, regele dac devine rege clientelar al statului roman.
101-102	Desfăşurarea primului război dacic al împăratului roman Traian.
105-106	Al doilea război dacic al lui Traian, cucerirea Daciei şi transformarea ei în provincie romană.
118-119	Împăratul roman Hadrianus împarte Dacia în două unităţi administrative: Dacia Superioară şi Dacia Inferioară.
168- 169	Împăratul Marcus Aurelius împarte Dacia în trei unităţi administrative: Dacia Apulensis, Dacia Malvensis, Dacia Porolesensis.
271-274	Retragerea stăpînirii romane din Dacia sub presiunea năvălirilor barbare.
Sec. IV-VI	Răspîndirea creştinismului în rîndurile daco-romanilor.
Sec. IX	Începutul constituirii primelor formaţiuni politice timpurii de tip feudal, cum erau cnezatele şi voievodatele.
Sec. X	Intensificarea procesului de constituire a aristocraţiei feudale, începutul perioadei timpurii a feudalismului.
Sec. XI-XII	Consolidarea relaţiilor feudale în cadrul unor formaţiuni politice locale.

Sec. XIII-XIV	Manifestarea tendinţelor de unificare a voievodatelor ca formă de organizare a puterii feudale.
1352-1353	Extinderea zonei de dominaţie maghiară pe teritoriul de la est de Carpaţi, constituirea mărcii militare cu funcţii de apărare în frunte cu Dragoş.
1359	Întemeierea statului feudal Moldova de către voievodul din Maramureş Bogdan (1359-1365).
1391-1394	Domnia lui Roman Vodă, intitulat cel dintîi domn de la munte pînă la mare, semnificînd procesul de extindere şi organizare a teritoriului Moldovei.
1400-1432	Domnia lui Alexandru cel Bun pe timpul căruia se desăvîrşeşte procesul iniţial de instituţionalizare statală a Moldovei.
1435-1442	Primul caz de domnie prin asociere a feciorilor lui Alexandru cel Bun, Iliaş şi Ştefan al II-lea.
1457-1504	Domnia lui Ştefan cel Mare pe timpul căruia are loc centralizarea puterii de stat şi consolidarea instituţiei Domniei.
1472	A fost copiată în Moldova Sintagma legislatorului bizantin Matei Vlastares, alcătuită în 1335.
Mijl.sec. XVI	Teritoriile răpite ale ţinuturilor Chilia, Cetatea-Albă, Bender şi Hotin au fost transformate în raiale turceşti.
1568-1572	Domnia minorului Bogdan Lăpuşneanu, feciorul lui Alexandru Lăpuşneanu, sub tutela mamei sale, Ruxanda.
1581	A fost tradus din limba slavonă în limba română Pravila ritorului Lucaci, unul din codurile romano-bizantine din sec.XVI.

1615-1616	Domnia minorului Alexandru Movilă, feciorul lui Ieremia Movilă, sub tutela boierului Nestor Ureche.
1646	Apariţia primului cod de legi tipărit în limba română: Pravila lui Vasile Lupu.
Sec. XVII	Instituirea dregătoriei de serdar în ţinuturile de hotar ale Moldovei.
1628	Aşezămîntul lui Miron Barnovschi, un set de norme care consolida imunitatea feudală.
1703	Instituirea caimăcamiei ca formă specifică de administrare tranzitorie a ţării în lipsa domnitorului. Primul caimăcam a fost logofătul Ioan Bahus, care a exercitat această funcţie timp de trei luni.
1711-1821	Succedarea domniilor fanariote. Domnitorii erau numiţi de Imperiul Otoman din rîndul reprezentanţilor aristocraţiei greceşti care locuiau în cartierul Fanar din Istanbul.
Mijl. sec. XVIII	Dregătoria de pîrcălab în Moldova este înlocuită pe timpul dinastiilor fanariote cu dregătoria de ispravnic.
1741	Apariţia Marelui Hrisov al lui Constantin Mavrocordat.
1748-1749	Reformele administrative realizate de Constantin Mavrocordat.
1775	Anexarea nordului Moldovei (Bucovinei) la Imperiul Habsburgic.
1792	Anexarea la Imperiul rus a teritoriilor din stînga Nistrului în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791.
1806-1812	Desfăşurarea războiului ruso-turc.
1812, 16 mai	Anexarea teritoriului Moldovei dintre Nistru şi Prut (Basarabiei) la Rusia conform tratatului de pace de la Bucureşti.

1812, 23 iulie Adoptarea de către autorităţile Rusiei a „Regulamentului privind administrarea provizorie a Basarabiei".

1813, 2 februarie Cancelaria administraţiei civile a fost reorganizată în guvernul regional al Basarabiei.

1813, 31 mai Numirea prin decret imperial a lui Scarlat Sturza în funcţia de guvernator civil al Basarabiei.

1813, 21 august În funcţia de Mitropolit al Basarabiei, după reorganizarea bisericii, este numit Gavriil Bănulescu-Bodoni.

1816 Instituirea în Basarabia a funcţiei administrative de namesnic, ca rezident imperial subordonat direct ţarului.

1818, 29 aprilie Promulgarea la Chişinău, de catre ţarul Rusiei Alexandru I, a unui regulament nou privind reorganizarea sistemului de administraţie din provincie, întitulat „Aşezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei".

1828, februarie Adoptarea de către autorităţile ţariste a „Aşezământului pentru ocîrmuirea oblastei Basarabiei", instituirea regimului administrativ de tip gubernial.

1831 Adunările Obşteşti ale Principatelor dunărene au adoptat Regulamente organice, impuse de Rusia.

1869 Instituirea în Basarabia a zemstvelor ca organe ale autoadministrării locale; efectuarea reformei judecătoreşti.

1870 Extinderea în Basarabia a sistemului administraţiei de voloste; efectuarea reformei orăşeneşti conform „Regulamentului urban".

1873 Prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, Basarabia devine gubernie.

1917, aprilie Intelectualitatea basarabeană întemeiază partidul naţional moldovenesc sub preşedinţia lui Vasile Stroiescu.

1917, 20 octombrie Este convocat congresul militarilor moldoveni, care proclamă autonomia teritorială şi politică a Basarabiei în componenţa Republicii Federative Ruse.

1917, 21 noiembrie Convocarea şedinţei Sfatului Ţării ca organ suprem în ţinut, care în şedinţa din 29 noiembrie adoptă Legea cu privire la administrarea Basarabiei.

1917, 2 decembrie Proclamarea de către Sfatul Ţării a Republicii Democratice Moldoveneşti în componenţa Republicii Federative Ruse.

1918, 24 ianuarie Proclamarea de către Sfatul Ţării a independenţei Republicii Democratice Moldoveneşti.

1918, 27 martie Adoptarea hotărîrii Sfatului Ţării privind unirea condiţionată a Basarabiei cu România.

1918, 27 noiembrie Sfatul Ţării a declarat unirea necondiţionată a Basarabiei cu România şi şi-a încetat activitatea.

1922, 30 decembrie Formarea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste (URSS).

1923, martie Adoptarea Constituţiei României în locul celei din 1866.

1924, martie-aprilie Desfăşurarea conferinţei sovieto-române de la Viena, care a discutat problema basarabeană.

1924, 12 octombrie Formarea Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldoveneşti în componenţa Ucrainei la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina.

1925 Adoptarea Legii de Unificare administrativă a României.

1925, 23 aprilie Adoptarea Constituției RASS Moldovenești.

1929 Transferarea capitalei RASSM din orașul Balta în orașul Tiraspol.

1929, 1936, 1938 Adoptarea Legilor administrative prin care se reglementa organizarea teritoriului României și activitatea autorităților administrației publice.

1936, 5 decembrie Adoptarea de către congresul VIII extraordinar al Sovietelor a noii Constituții a Uniunii Sovietice.

1938, 6 ianuarie Adoptarea unei noi Constituții a RASS Moldovenești.

1938-1940 Perioada dictaturii regale în România.

1939, 23 august Semnarea tratatului Ribbentrop-Molotov între Germania și Uniunea Sovietică.

1940, 28 iunie Reanexarea, sub amenințări militare, a Basarabiei la URSS.

1940, 2 august Formarea Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești.

1941, 12 ianuarie Au avut loc alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldovenești.

1941, 10 februarie Adoptarea Constituției RSS Moldovenești.

1941, 22 iunie Începutul războiului antisovietic dus de către Germania și aliații săi.

1941, 19 august A fost constituit Guvernămîtul Civil al Transnistriei prin Decretul generalului Ion Antonescu, Șeful Statului și Comandantul de Căpetenie al Armatei.

1941, 4 septembrie Guvernul României a emis „Decretul–Lege cu privire la organizarea administrativă a Basarabiei și Bucovinei de Nord".

1944, 29 ianuarie Guvernămîntul Civil din Transnistria își încetează activitatea, conducerea este preluată de comandamentul militar sovietic.

1944, 30 mai A început preluarea conducerii de către comandamentul militar sovietic pe teritoriul Basarabiei, finalizîndu-se la sfîrșitul lui august 1944.

1946, 10 februarie Au avut loc alegerile în Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice.

1946, martie Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a adoptat Decretul (Ucazul) despre transformarea Sovietului Comisarilor Norodnici al RSS Moldovenești în Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești.

1947, 16 februarie Au avut loc alegerile în Sovietul Suprem al RSS Moldovenești.

1947, 21 decembrie Au avut loc alegerile în Sovietele locale ale RSS Moldovenești.

1977, 8 octombrie Adoptarea unei noi Constituții a Uniunii Sovietice.

1978, 15 aprilie Adoptarea unei noi Constituții a RSS Moldovenești.

1989, 31 august Adoptarea legilor cu privire la statutul limbii de stat a RSS Moldovenești și cu privire la revenirea la grafia latină.

1990, februarie-martie Primele alegeri democratice în Sovietul Suprem al RSSM.

1990, 31 mai Transformarea Sovietului Miniştrilor al RSS Moldoveneşti în Guvernul RSS Moldoveneşti.

1990, 5 iunie Denumirea de RSS Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea RSS Moldova.

1990, 23 iunie Adoptarea Declaraţiei de Suveranitate a RSS Moldova.

1990, 27 iulie Adoptarea Decretului cu privire la puterea de stat.

1990, 3 septembrie Instituirea funcţiei prezidenţiale în RSS Moldova şi alegerea în această funcţie de către Sovietul Suprem al RSS Moldova a lui Mircea Snegur.

1991, 5 martie Adoptarea Legii cu privire la perfecţionarea puterii executive şi la unele modificări şi completări în Constituţia RSS Moldova

1991, 23 mai Adoptarea Legii cu privire la schimbarea denumirii statului, din RSS Moldova în Republica Moldova.

1991, 27 august Adoptarea Declaraţiei de Independenţă a Republicii Moldova.

1991, 8 decembrie Alegerea Preşedintelui Republicii Moldova Mircea Snegur prin scrutin universal.

1994, 29 iulie Adoptarea Constituţiei Republicii Moldova.

1994, decembrie Prima organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

1994, 24 decembrie Prin lege organică se stabilesc condiţiile speciale de autonomie pentru UTA Găgăuzia (Gagauz -Yeri).

1996, 1 decembrie Alegerea Preşedintelui Republicii Moldova Petru Lucinschi.

1997, 2 octombrie Republica Moldova ratifică „Carta Europeană: exerciţiul autonom al puterii locale".

1998, noiembrie A doua organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, trecerea la sistemul judeţean.

2000, 5 iulie Schimbarea formei de guvernămînt a Republicii Moldova, din republică mixtă în republică parlamentară.

2001, 4 aprilie Alegerea de către Parlament a Preşedintelui Republicii Moldova Vladimir Voronin.

2003, mai A treia organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, lichidarea judeţelor şi revenirea la sistemul de raioane.

2004, noiembrie Reoganizarea Cancelariei de Stat în Aparatul Guvernului Republicii Moldova.

2005, februarie Semnarea Planului de Acţiuni Uniunea Europeană–Republica Moldova pe un termen de trei ani.

2005, 4 aprilie Alegerea de către Parlament a Preşedintelui Republicii Moldova Vladimir Voronin pentru cel de-al doilea mandat.

2005, 22 iulie Adoptarea Legii cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităţilor din stînga Nistrului.

2005, 30 decembrie Adoptarea Strategiei de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova.

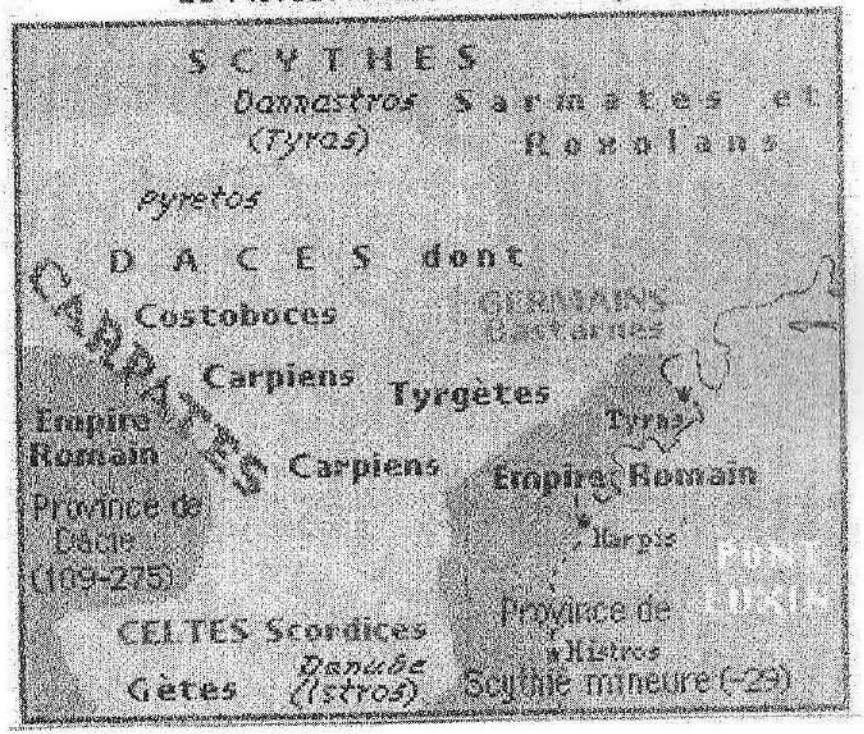
2006, mai A fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale al Republicii Moldova.

2008, 22 februarie Expirarea termenului de valabilitate a Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană–Republica Moldova.

2008, 31 martie Demisia Guvernului Tarlev și învestirea în funcție a Guvernului Greceanîi.

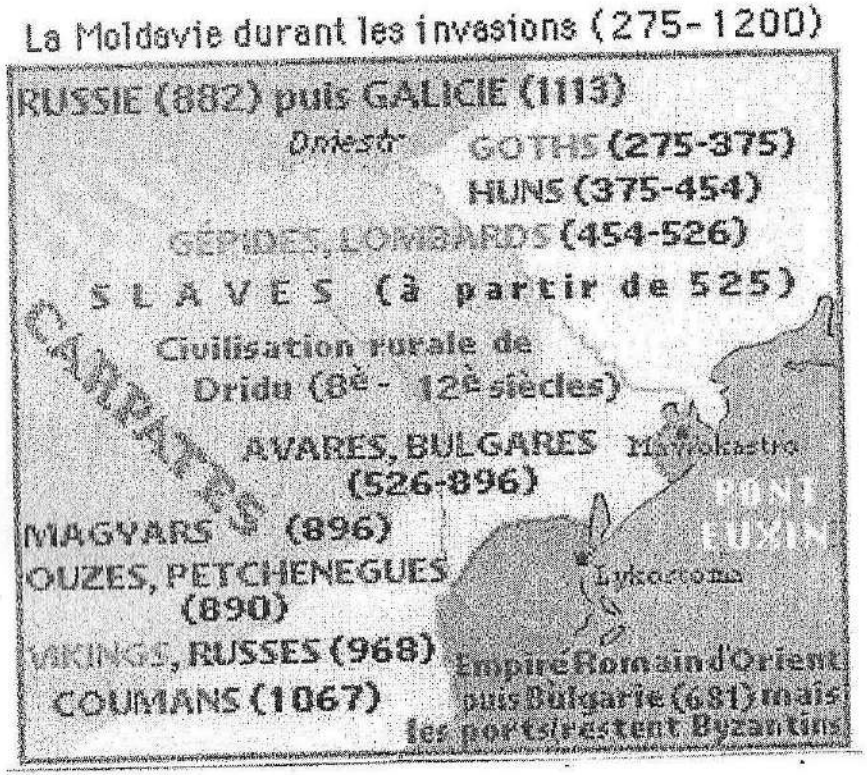
2009, 5 aprilie Alegerile Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a XVII-ea.

Cartografie istorică*

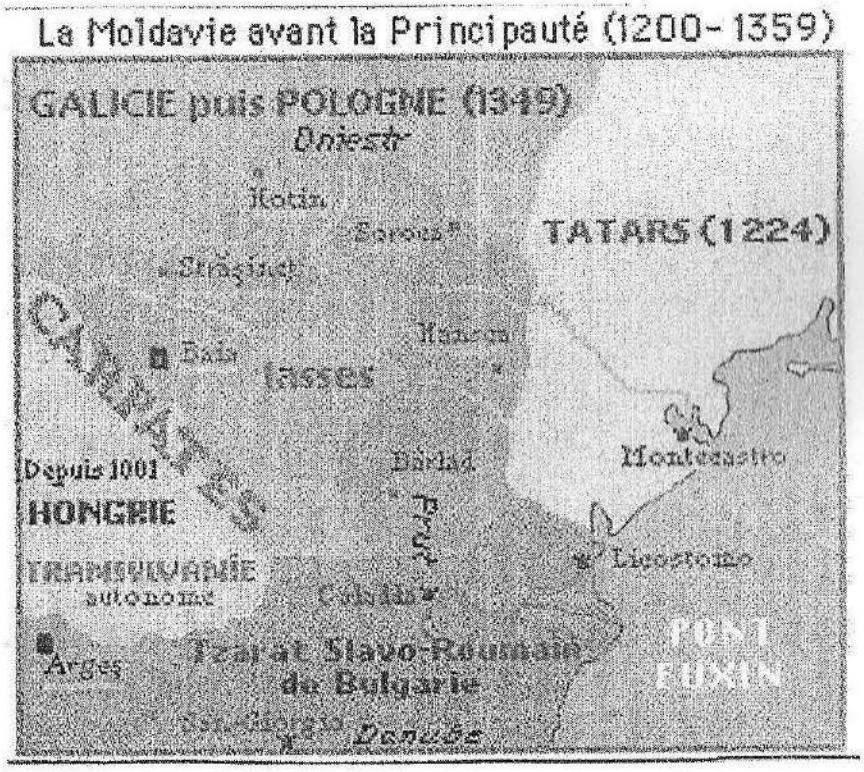


Moldova în Antichitate.

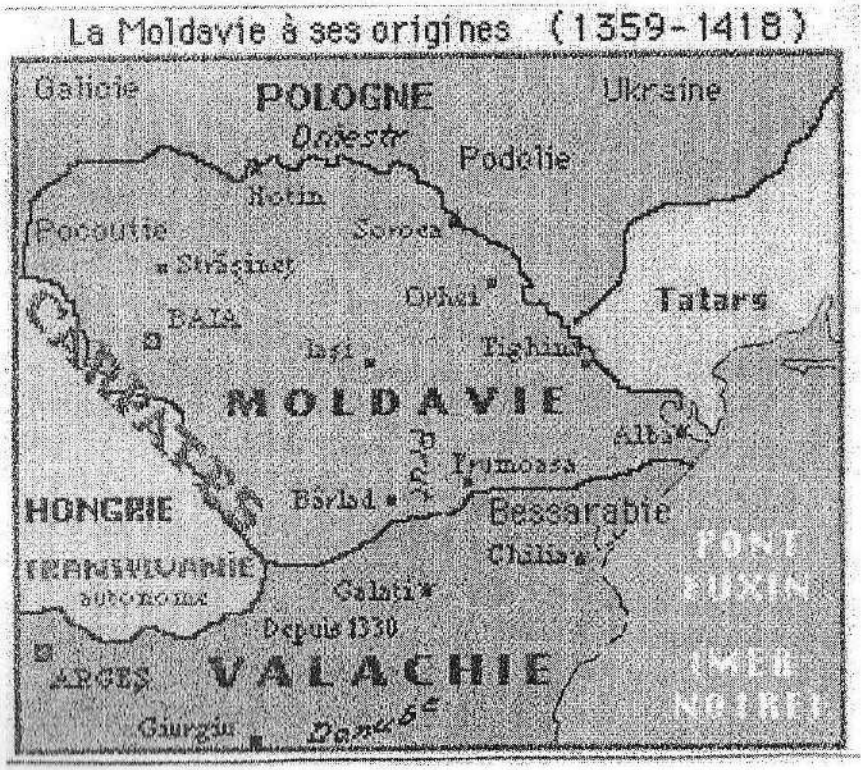
*Sursa: Spiridon Manoliu, *Moldova: Cartografie istorică*, 2009 // http://ro.wikipedia.org/wiki/Moldova



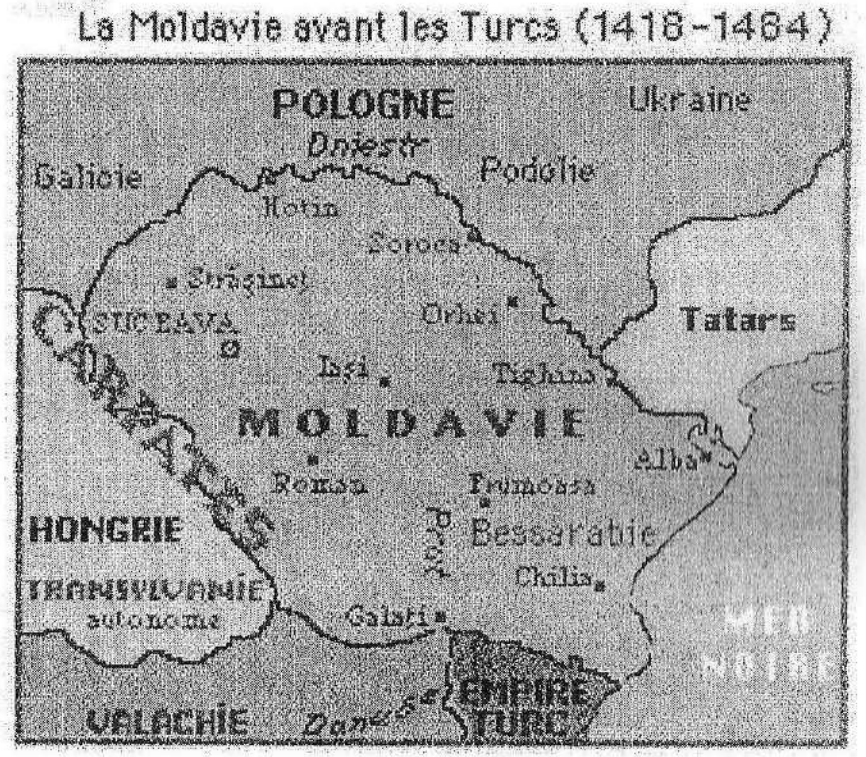
Moldova în perioada popoarelor migratoare
(275 – 1200).



Primele cnezate şi voievodate
din perioada prestatală (1200 – 1359).

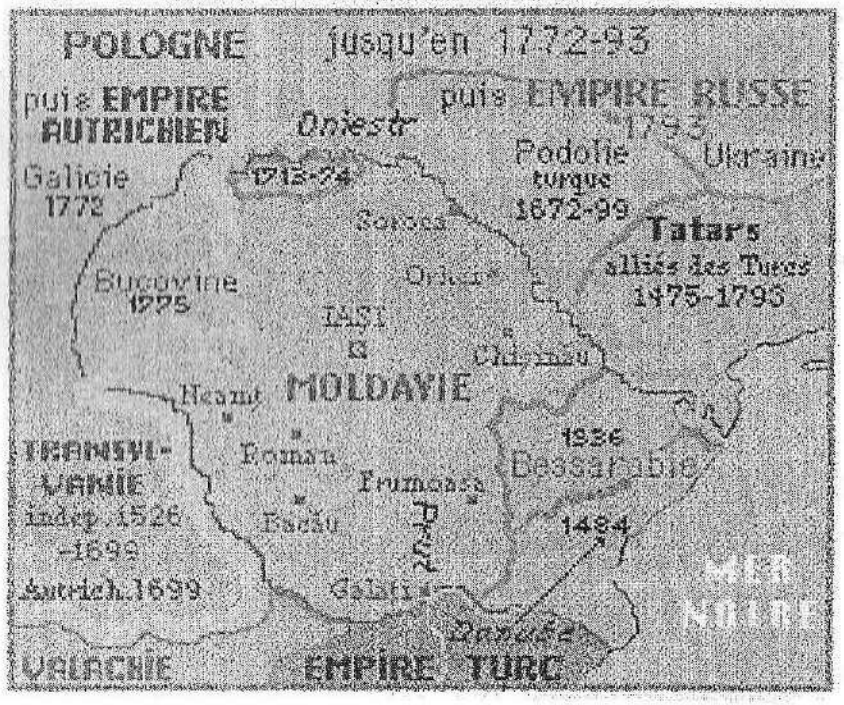


Voievodatul Moldovei după întemeiere (1359 – 1418).



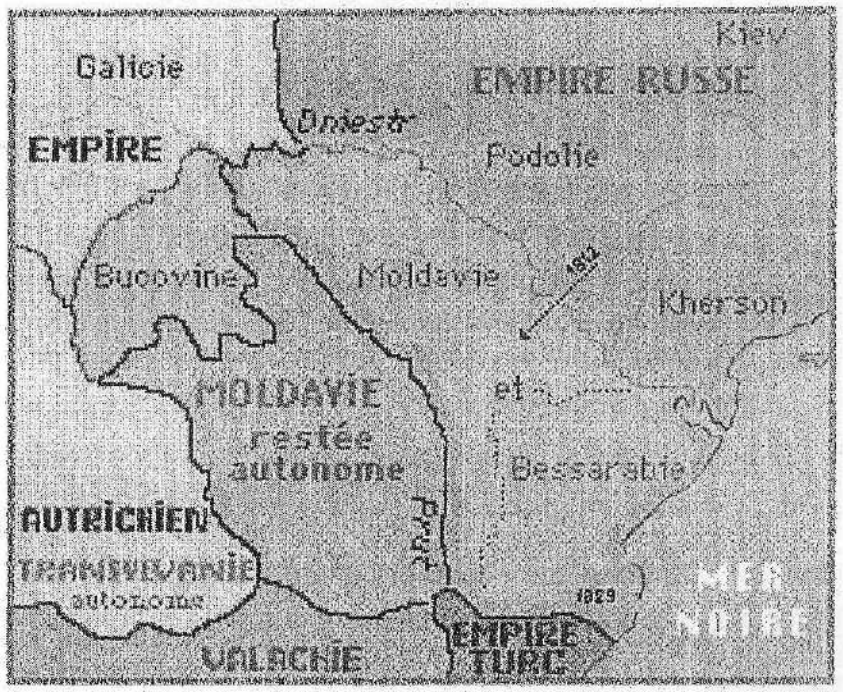
Voievodatul Moldovei în perioada anterioară ocupației turcești (1418 – 1484).

La Moldavie avant les Russes (1484-1812)

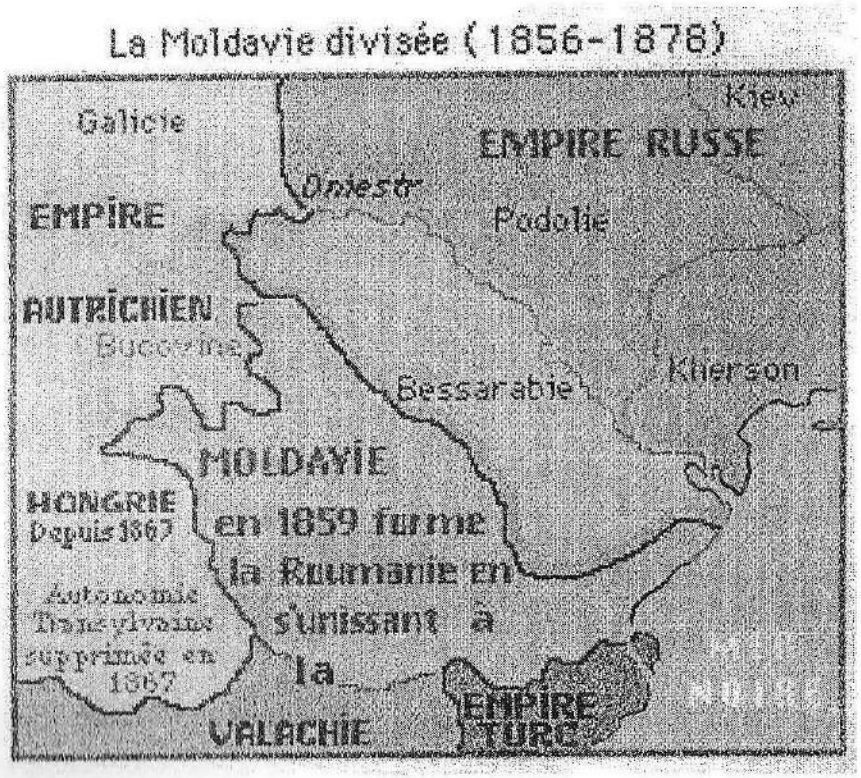


Voievodatul Moldovei, vasal al Imperiului Otoman (1484 – 1812).

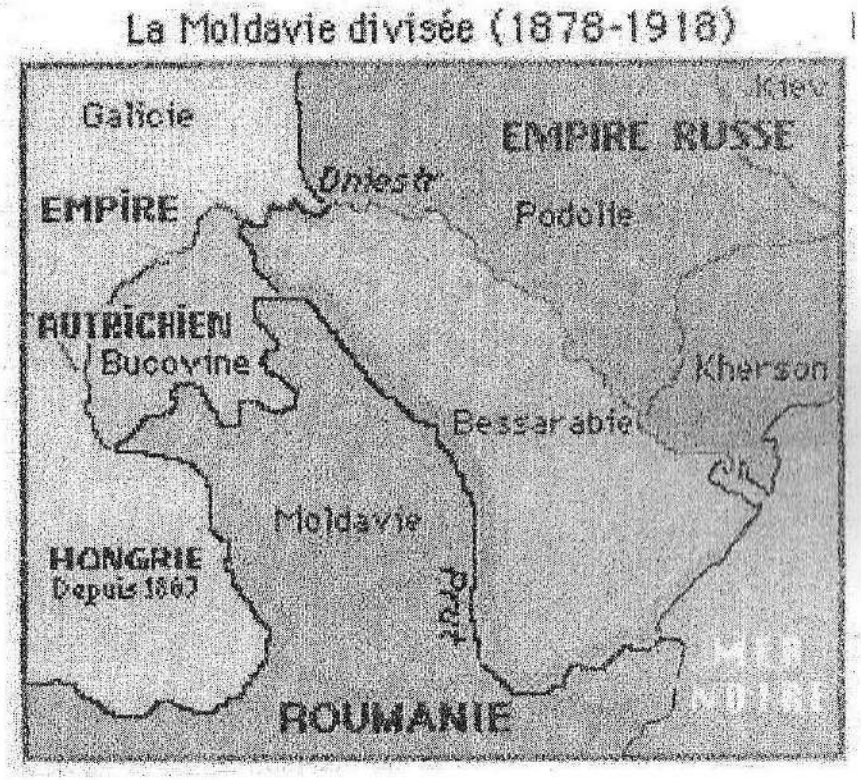
La Moldavie divisée (1812-1856)



Moldova dezmembrată, cu partea de nord-vest devenită kronlandul austriac Bucovina în 1775 şi cu partea de răsărit devenită gubernia rusească Basarabia în 1812.



Moldova cu județele Cahul, Bolgrad și Chilia (1856 – 1878).

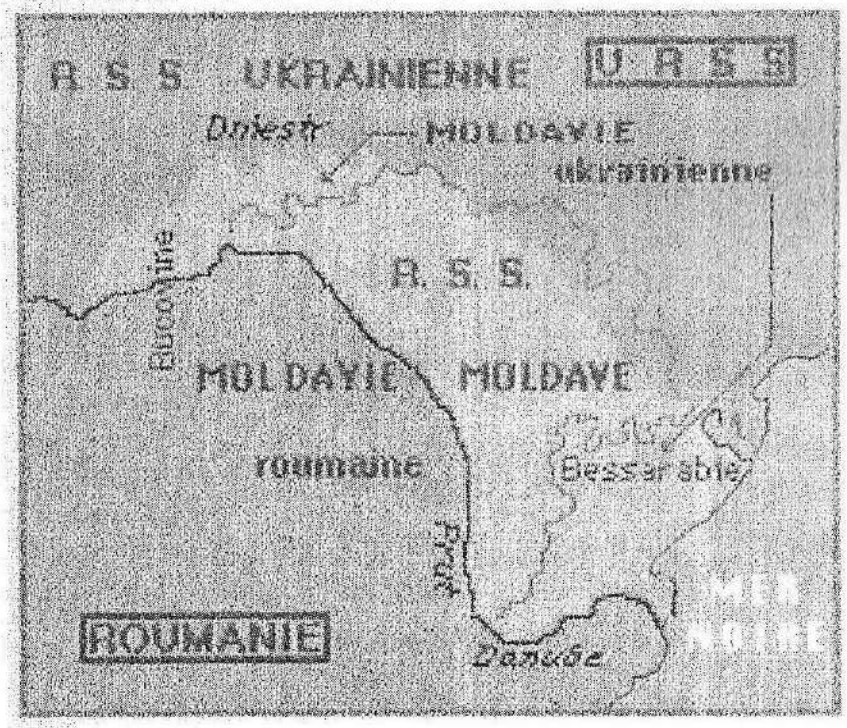


Moldova mai puțin de jumătate românească, restul rusească și austro-ungară (1878 – 1918).

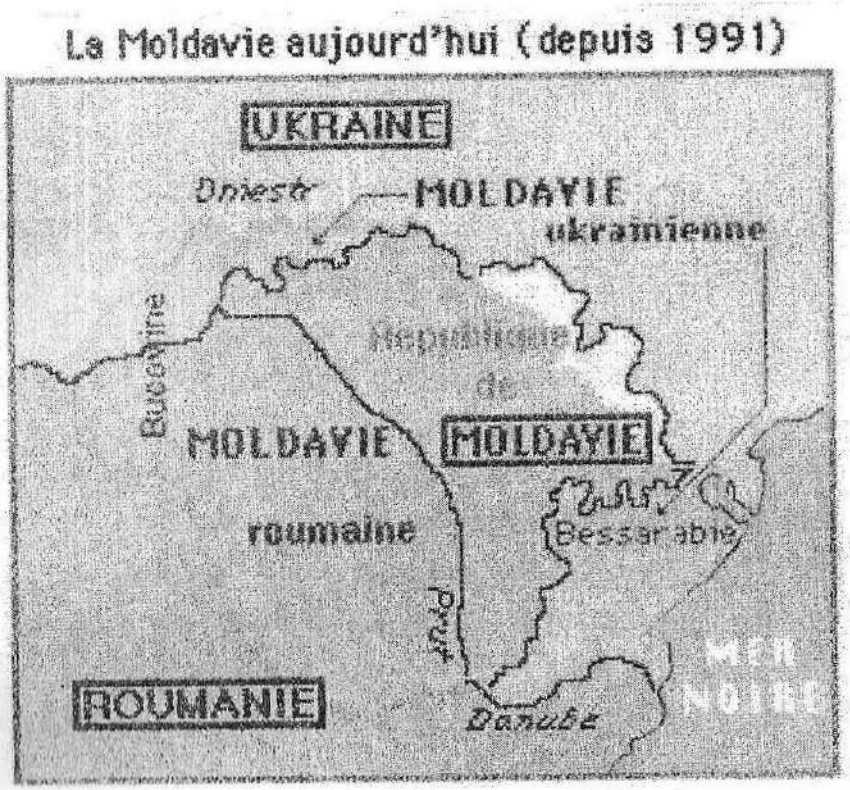
La Moldavie au sein de la Roumanie (1918-1940)

Moldova reîntregită în cadrul României (1918 -1940).

La Moldavie en 1940-41 et de 1944 à 1991



Moldova din nou dezmembrată (1940-1941; 1944-1991).



Moldova astăzi, jumătate românească şi europeană, jumătate post-sovietică, din 1991 Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Constituţia Republicii Moldova, Chişinău, 1994 cu modificările ulterioare.
2. Declaraţia suveranităţii RSS Moldova din 23 iunie 1990 // Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.
3. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 // Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.
4. Declaraţia de Independenţă a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană, 1991, 28 august.
5. Legea cu privire la instituirea funcţiei de Preşedinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova şi la introducerea unor modificări şi completări în Constituţia RSS Moldova din 3 septembrie 1990 // Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 9.
6. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 7 decembrie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4.
7. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 116-118.
8. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16.
9. Legea privind administraţia publică locală din 7 decembrie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4.
10. Legea privind administraţia publică locală din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 14-15.
11. Legea privind administraţia publică locală din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.
12. Legea privind descentralizarea administrativă din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31/91, 2 martie.

13. Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stînga Nistrului din 22 iulie 2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 101-103, 29 iulie.
14. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) din 24 decembrie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4, 14 ianuarie.
15. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană–Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4.
16. Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 21, 16 februarie.

Literatură de specialitate

17. Agrigoroaiei I., Palade Gh., *Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940*, Chișinău, 1993.
18. Alexianu Șerban, *Administrația civilă română din timpul războiului, înfăptuită în afara granițelor țării* // Caiet științific, nr.1, ISAM, Chișinău, 2006.
19. Aramă Elena, *Din istoricul administrației publice în Moldova medievală* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1994, nr. 3-4; 1995, nr. 1.
20. Axenciuc V., Tiberian I., *Basarabia, 2 decembrie 1917-27 noiembrie 1918* // Cugetul, 1993, nr. 1.
21. Babaii A., Vrabie E., *Alexandru Scarlat Sturza (1791-1854)* // Revista de istorie a Moldovei, 1992, nr. 4.
22. Bobeică Alexandru, *Sfatul Țării – stindard al renașterii naționale*, Chișinău, Universitas, 1993.
23. Boga L.T., *Populația* // În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993.
24. Boldur Alexandru, *Istoria Basarabiei*, 1992.
25. Brăteanu Gheorghe, *Tradiția istorică despre întemeierea statelor românești*, București, 1991.
26. Brăteanu Gheorghe, *Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele române*, București, 1995.

27. Bruhis Mihail, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992.
28. Bulgari Valeriu, *Reforma administrativ-teritorială* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1997, nr. 4.
29. Burac Constantin, *Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. Ținuturile în secolele XIV-XVI* // Cugetul, 1992, nr. 4.
30. Cantemir Dimitrie, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988.
31. Cazacu Petru, *Moldova dintre Prut și Nistru 1812-1818*, Chișinău, 1992.
32. Chirtoacă Ion, *Unele aspecte ale utilizării normelor juridice în Moldova de sud-est administrată de otomani* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2-4.
33. Chirtoacă Ion, *Численность и этнический состав населения городов Бендеры, Килия и Аккерман в XVIII–начале XIX в.* // Buletinul AȘM, seria științe sociale, 1977, nr. 1.
34. Chirtoacă Ion, *Evoluția semnificației teritoriale a noțiunii Basarabia* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2.
35. Ceachir N., *Basarabia sub stăpînire țaristă (1812-1917)*, București, 1993.
36. Ciobanu Ștefan, *Unirea Basarabiei*, Chișinău, Universitas, 1993.
37. Ciobanu Ștefan, *Cultura românească în Basarabia sub stăpînirea rusă*, reeditare, Chișinău, 1992.
38. Ciobanu Ștefan, *Basarabia*, Chișinău, 1993.
39. Ciubucciu Vlad, *Strădaniile marelui vornic*, Chișinău,1990.
40. Cocîrlă Pavel, *Tîrguri noi în Moldova în ultimul sfert al sec. al XVIII-lea – înc. sec. al XIX-lea* // Materiale ale Conferinței științifice jubiliare din 2-3 octombrie 1996, Chișinău,1996.
41. Cocîrlă Pavel, *Социально-экономическое развитие молдавского города в конце XVI- начало XIX в.*, Chișinău, 1989.
42. Cocîrlă Pavel, *Tîrgurile sau orașele Moldovei în epoca feudală (sec.XV-XVIII)*, Chșinău, 1991.
43. Cocîrlă Pavel, *Tîrgurile Moldovei medievale în viziunea lui D. Cantemir* // Revista de istorie a Moldovei, 1994, nr. 2.
44. Cocîrlă Pavel, *Unele date privitoare la administrația ținutului și tîrgului Orhei la sfîrșitul sec. XVI–prima jumătate a sec.XVII* // Anuarul Muzeului Național de Istorie a Moldovei, Chișinău, 1992.

104. Teodor D., *Creştinismul la est de Carpaţi*, Iaşi, 1991.
105. Ustian Ion, *Cantemir: Domn al Moldovei şi savant enciclopedic* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003, nr. 1.
106. Ureche Grigore, *Letopiseţul Ţării Moldovei*, Chişinău, 1971.
107. Verencea Olivian, *Administraţia civilă română în Transnistria*, Bucureşti, 2000.
108. Vîrtosu E., *Titularea domnilor şi asocierea la domnie în Ţara Românească şi Moldova (pînă în sec. al XVI-lea)*, Bucureşti, 1960.

ANEXĂ

STANDARDUL

cursului universitar
„Istoria administraţiei publice din Moldova"

Elaborat în conformitate cu prevederile
Standardului academic şi profesional al specialistului
cu studii superioare în domeniul administraţiei publice

I. Preliminarii

Cursul universitar *„Istoria administrației publice din Moldova"* este o parte componentă a modulului „Teoria și istoria administrației publice", alături de cursul „Teoria administrației publice". Unirea acestor unități de curs într-un modul de studiu e justificată prin faptul că atît prima, precum și a doua disciplină constituie, în conformitate cu „Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice" și Planul de învățămînt la specialitatea „Administrație publică", discipline fundamentale, care contribuie substanțial la formarea specialistului în domeniul administrației publice. După caz, acest curs poate fi realizat și în afara modulului nominalizat, ca o disciplină de sine stătătoare.

Specialistul din administrația publică trebuie să cunoască tradiția istorică din administrația publică, să conceapă originea și evoluția administrației publice în plan universal și național, să conștientizeze legitățile de evoluție ale acesteia și factorii care au contribuit la dezvoltarea sa. Aceasta se poate obține prin studierea potențialului istoric din sfera administrației publice, prin valorificarea modalităților și influențelor tangibile dintre sistemul tradițional de administrație din Moldova istorică și sistemul actual de administrație publică.

Continuitatea și modernizarea administrativă poate fi asigurată doar cu condiția cunoașterii și valorificării tradiției istorice în domeniul administrației publice. Cunoașterea istoriei administrației publice îi ajută specialistului să se orienteze mai bine în procesele actuale din administrația publică, să utilizeze potențialul istoric pentru sporirea eficienței activității administrative.

II. Obiectivele generale / standarde ale cursului

Studierea cursului universitar *Istoria administrației publice din Moldova* și familiarizarea cu tradițiile istorice din administrația publică națională va contribui la formarea specialiștilor de calificare înaltă pentru sistemul administrației publice, care vor fi în măsură:

2.1. La nivel de cunoaștere și înțelegere:

- să cunoască originea și evoluția administrației publice, legitățile ei de dezvoltare;

- să definească noțiunile prin care se explică caracterul evolutiv al administrației publice;
- să conștientizeze misiunea istoriei administrației în cunoașterea fenomenului administrativ;
- să perceapă existența pe parcursul istoriei a diferitelor modele administrative;
- să conceapă ansamblul instituțiilor administrative și evoluția lor în spațiul istoric;

2.2. La nivel de aplicare:

- să poată folosi materia studiată în conceperea proceselor actuale desfășurate în administrația publică;
- să stabilească interdependența dintre regimurile politice existente pe parcursul istoriei și modelele de administrație publică;
- să compare diferite modele de administrație implementate pe parcursul evoluției istorice;
- să identifice instituțiile administrative, componentele procesului administrativ și elementele posibile pentru aplicare, într-o formă prelucrată, în administrația publică actuală;
- să demonstreze utilitatea cercetării și studierii istoriei administrației pentru practica administrativă actuală;
- să analizeze și să determine, prin comparație, rolul personalităților istorice în organizarea și asigurarea funcționării administrației publice;
- să conceapă în ansamblu caracterul aplicativ al cunoștințelor istorice în perceperea proceselor administrative actuale.

2.3. La nivel de integrare:

- să posede capacitatea de folosire a metodei istorice în studierea și analiza fenomenului administrativ;
- să evalueze utilitatea în perceperea procesului administrativ actual al sistemului tradițional-istoric al administrației publice;
- să estimeze gradul de interferență dintre sistemul tradițional-istoric al administrației publice și sistemul actual de organizare și funcționare a administrației publice;
- să formuleze unele propuneri privind optimizarea sistemului actual de administrație publică folosind elemente din tradiția istorică administrativă;

- să selecteze din materia istorică studiată componentele care, în viziunea sa, se manifestă ca fenomene universale ori naţionale;
- să argumenteze interdependenţa fenomenelor administrative din diferite etape istorice, gradul de influenţă şi interpătrundere;
- să recomande unele soluţii privind legăturile interdisciplinare privind studierea fenomenului administrativ, identificînd locul istoriei administraţiei în acest proces.

III. Contribuţia cursului la formarea competenţelor profesionale ale specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei publice

Luînd în considerare că competenţele profesionale constituie finalitatea procesului de formare a specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei publice, cursul universitar *Istoria administraţiei publice din Moldova* contribuie la formarea sistemului de competenţe ale viitorilor specialişti.

3.1. Competenţa gnoseologică, prin posedarea şi utilizarea de către specialist a unui volum de cunoştinţe istorice necesare pentru exercitarea în prezent a unei funcţii publice, inclisiv cunoaşterea sistemului tradiţional de administraţie din care decurge sistemul actual de administraţie publică.

3.2. Competenţa prognostică, prin cultivarea capacităţilor la viitorii specialişti de a concepe caracterul evolutiv al administraţiei publice şi de a prevedea perspectivele dezvoltării ei din retrospectiva evoluţiei istorice.

3.3. Competenţa praxiologică, abilitatea de transpunere şi aplicare eficientă a cunoştinţelor istorice în situaţii practice din activitatea administrativă actuală prin identificarea factorilor care influenţează eficienţa activităţii administrative şi utilizarea lor în procesul de aplicare a tradiţiei istorice în activitatea practică actuală.

3.4. Competenţa managerială care rezidă în formarea capacităţilor de dirijare a comunităţilor umane şi a proceselor socioeconomice din retrospectiva experienţei istorice din domeniu, prin

implicarea ei nemijlocită în elaborarea şi adoptarea deciziilor, organizarea executării lor şi monitorizarea valorificării potenţialului material şi uman al administraţiei publice.

3.5. Competenţa de evaluare a rezultatelor activităţii profesionale cu suportul metodologic al cunoştinţelor istorice acumulate în cadrul cursului şi cultivarea capacităţilor de apreciere a muncii prestate şi activităţilor desfăşurate în baza criteriilor obiective şi în conformitate cu prevederile ce derivă din tradiţiile administraţiei publice.

3.6. Competenţa comunicativă şi de integrare socială, ca abilităţi de utilizare în practica profesională administrativă a diverselor forme de comunicare ce derivă din experienţa istorico-administrativă, paradigmele ştiinţifice însuşite în cadrul cursului şi din particularităţile sistemului de relaţii din administraţia publică.

3.7. Competenţa de cercetare în domeniul administraţiei publice, prin antrenarea în activităţi ştiinţifice şi cultivarea capacităţilor analitice, cunoaşterea metodologiei de investigare istorico-evolutivă a administraţiei publice, conceperea interdependenţei dintre activitatea actuală şi tradiţia istorică din administraţia pubică.

3.8. Competenţa de instruire continuă, care rezidă în conştientizarea necesităţii de acumulare continuă a cunoştinţelor istorice necesare pentru conceperea practicii administrative actuale, în corespundere cu solicitările sociale şi utilizarea diverselor modalităţi de perfecţionare a competenţelor profesionale.

IV. Conţinutul curricular de formare profesională în cadrul cursului

Proiectarea curriculară de formare profesională în cadrul cursului *Istoria administraţiei publice din Moldova* se bazează pe logica internă de formare profesională în domeniul administraţiei publice şi reiese din perspectiva finalităţilor studiilor, precum şi consecutivităţii formării sistemului de competenţe a specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei publice şi prevede următoarele forme de activitate şi conţinuturi:

4.1. Tematica şi repartizarea orientativă a orelor

a) Ore de curs

Nr	Tema	Numărul de ore seminare
1	Istoria administraţiei publice ca ştiinţă şi obiect de studiu	2
2	Organizarea socială şi administrativă la geto-daci	2
3	Continuitatea daco-romană, formele de organizare socială şi administrativă în perioada anterioară formării statului medieval Moldova	2
4	Întemeierea statului feudal Moldova, instituirea şi evoluţia sistemului tradiţional de administraţie publică	2
5	Organizarea şi funcţionarea instituţiilor de stat centrale în Moldova istorică	2
6	Organizarea şi funcţionarea sistemului de administraţie locală în Moldova istorică	2
7	Anexarea teritoriului Moldovei dintre Nistru şi Prut (Basarabiei) la Rusia. Instituirea şi funcţionarea sistemului administrativ provizoriu în Basarabia (1812-1818)	2
8	Organizarea administrativă a Basarabiei la etapa autonomiei administrative (1818-1828)	2
9	Consolidarea sistemului rusesc de administrare în Basarabia (1828-1917)	2
10	Sistemul administrativ al Basarabiei în anii 1917-1940	2
11	Organizarea sistemului administrativ în RASS Moldovenească (1924-940)	2
12	Sistemul de administraţie în RSS Moldovenească în anii 1940-1941	2
13	Administraţia Basarabiei şi Transnistriei în anii 1941-1944	2
14	Sistemul de administraţie din RSS Moldovenească în perioada 1944-1991	2
15	Reformarea sistemului administrativ al Republicii Moldova în condiţiile statului independent (1991-prezent)	2
Total		30

b) Ore de seminar

Nr	Tema	Numărul de ore
1	Rolul istoriei administraţiei publice în studierea fenomenului administrativ	2
2	Formaţiuni prestatale şi statale timpurii la geto- daci	2
3	Obştea sătească - formă de organizare socială şi administrativă	2
4	Instituţionalizarea sistemului tradiţional de administraţie publică în Moldova istorică	2
5	Domnia şi alte instituţii de stat centrale în Moldova istorică	2
6	Dregătoriile locale în Moldova istorică	2
7	Particularităţile sistemului administrativ provizoriu în Basarabia după anexarea la Rusia	2
8	Etapa autonomiei administrative în Basarabia în cadrul sistemului ţarist de guvernare	2
9	Reformele burgheze şi consolidarea sistemului rusesc de administrare	2
10	Restabilirea sistemului tradiţional de administrare în Basarabia după alipirea la România	2
11	Funcţionarea sistemului de administrare în RASS Moldovenească	2
12	Restabilirea sistemului sovietic de administrare în RSS Moldovenească	2
13	Particularităţile administraţiei Basarabiei şi Transnistriei în anii 1941-1944	2
14	Controversele sistemului sovietic de administraţie în perioada 1944-1991	2
15	Dimensiunile reformatoare ale sistemului administraţiei publice al Republicii Moldova în condiţiile statului independent (1991 – prezent)	2
Total		30

4.2. Obiective de referință și conținuturi

Obiectivele de referință	Conținuturi
Obiectivele temei	Tema și aspectele-cheie ale temei
- să interpreteze caracterul evolutiv al administrației publice; - să compare periodizarea istoriei AP în aspect universal și național; - să argumenteze utilitatea studierii istoriei administrației pentru conceperea proceselor actuale din administrația publică.	1. Istoria administrației publice ca știință și obiect de studiu: - *originea și caracterul evolutiv al administrației publice;* - *periodizarea istoriei administrației publice în aspect universal și național;* - *structura istoriei administrației publice ca obiect de studiu.*
- să descrie evoluția organizării sociale la geto-daci; - să demonstreze prioritățile organizării administrative în Dacia romană; - să argumenteze actualitatea studierii formelor de organizare socială și administrativă la geto-daci.	2. Organizarea socială și administrativă la geto- daci: - *neamul tracilor și teritoriul locuit de ei, individualizarea geto-dacilor;* - *unificarea geto-dacilor și instituirea formațiunilor prestatale și statale timpurii;* - *evoluția organizării sociale și administrative la geto-daci.*
- să descrie situația din spațiul dacic după retragerea romanilor; - să determine particularitățile Obștii sătești ca formă de organizare socială și administrativă; - să poată argumenta caracterul obiectiv al factorilor care au influențat procesul de unificare a formațiunilor teritoriale și politice de tip feudal.	3. Continuitatea daco-romană, formele de organizare socială și administrativă în perioada anterioară formării statului medieval Moldova: - *situația din spațiul dacic după retragera romanilor;* - *Obștea sătească – formă de organizare socială și administrativă la geto-daci;* - *tendințele de unificare a voievodatelor, factorii care au influențat acest proces.*
- să identifice premisele și etapele constituirii statului medieval Moldova;	4. Întemeierea statului feudal Moldova, instituirea și evoluția sistemului tradițional de administrație publică: - *premisele și etapele constituirii statului medieval Moldova;* - *evoluția și conținutul procesului de instituționalizare statală;* - *suporturile juridice ale procesului de instituționalizare și evoluție statală.*
- să argumenteze interdependența dintre structura socială a populației, formele de proprietate și organizarea politico-administrativă; - să poată selecta și utiliza diferite suporturi juridice privind procesul de instituționalizare statală.	
- să identifice locul instituției Domniei în sistemul tradițional de administrație publică; - să compare activitatea Sfatului Domnesc și Marii Adunări a Țării; - să argumenteze interlegătura dintre institutul dregătoriilor și organele administrației publice de specialitate.	5. Organizarea și funcționarea instituțiilor de stat centrale în Moldova istorică: - *locul și rolul instituțiilor de stat centrale în sistemul tradițional de administrație;* - *instituția Domniei, Sfatul Domnesc, Marea Adunare a Țării;* - *sistemul dregătoriilor, evoluția lor în cadrul sistemului central de administrație.*
- să descrie sistemul de administrație locală din Moldova istorică; - să compare sistemul de administrare al ținuturilor și tîrgurilor; - să formuleze unele recomandări privind utilitatea sistemului tradițional de administrație pentru sistemul de administrație actual.	6. Organizarea și funcționarea sistemului de administrație locală în Moldova istorică: - *constituirea sistemului de administrație locală și evoluția lui;* - *administrația ținuturilor, funcțiile și atribuțiile instituțiilor administrative;* - *administrația tîrgurilor și satelor, îmbinarea instituțiilor elective și numite.*
- să interpreteze actul de anexare a Basarabiei în 1812 la Rusia ; - să determine particularitățile sistemului de administrare provizorie în Basarabia; - să identifice unele consecințe negative din sistemul actual de	7. Anexarea teritoriului dintre Nistru și Prut (Basarabiei) la Rusia. Instituirea și funcționarea sistemului administrativ provizoriu în Basarabia (1812-1818): - *anexarea teritoriului de la Est de Prut al Moldovei istorice la Rusia;*

administrație care își au originea în actul de anexare -1812.	- *inițierea implementării sistemului rusesc de administrație;* - *etapa sistemului de administrare provizorie, particularitățile ei.*
- să descrie conținutul etapei autonomiei administrative a Basarabiei; - să clasifice instituțiile administrative de nivel regional și local; - să argumenteze consecințele favorizării aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul normelor de drept autohton.	8. Organizarea administrativă a Basarabiei la etapa autonomiei administrative (1818-1828): - *acțiunile autorităților țariste pentru consolidarea pozițiilor în Basarabia;* - *controversele sistemului de autonomie administrativă ;* - *instituțiile administrative de nivel regional și local.*
- să evidențieze particularitățile etapei de consolidare a sistemului rusesc de administrare în Basarabia; - să compare activitatea instituțiilor administrative de nivel regional și local; - să argumenteze caracterul reformelor administrative din anii 60-70 ai sec.XIX.	9. Consolidarea sistemului rusesc de administrație în Basarabia (1828-1917): - *premisele elaborării „Așezământului" din 1828 și prevederile lui;* - *reformele din anii 60-70 ai sec.XIX și modificările sistemului administrativ;* - *transformarea Basarabiei în gubernie rusească, consecințele acestui fapt.*
- să descrie influența evenimentelor din 1917 din Rusia asupra organizării politice și administrative a Basarabiei; - să argumenteze succesiunea instituțiilor din Basarabia în cadrul Regatului Român; - să poată deduce unele asemănări între sistemul administrativ din Basarabia interbelică și sistemul actual de administrație publică.	10. Sistemul administrativ al Basarabiei în anii 1917-1940: - *evenimentele din Rusia din 1917 și modificările treptate în sistemul politic și administrativ al Basarabiei;* - *organizarea administrativă a Basarabiei în componența Regatului Român;* - *succesiunea instituțiilor administrative din Basarabia la nivel provincial și local.*

- să descrie condițiile istorice care au condiționat formarea RASSM; - să poată caracteriza instituțiile administrative de nivel central și local din RASSM; - să identifice interferența dintre organizarea administrativă a RASSM și situația actuală din raioanele de Est ale Republicii Moldova.	11. Organizarea sistemului administrativ în RASS Moldovenească (1924-1940): - *condițiile istorice care au condiționat formarea RASS Moldovenești;* - *implementarea sistemului sovietic de administrare;* - *sistemul autorităților administrației publice.*
- să interpreteze actul de reanexare a Basarabiei de către URSS în 1940; - să clasifice organele administrației publice de nivel central și local în RSSM; - să argumenteze dezavantajele sistemului sovietic de administrare.	12. Sistemul de administrație în RSS Moldovenească în anii 1940-1941: - *reanexarea Basarabiei de către URSS în 1940;* - *formarea RSSM, dezmembrarea teritoriului, organizarea administrației;* - *sistemul autorităților administrației publice centrale și locale.*
- să analizeze influența dezlănțuirii războiului asupra organizării administrative a Basarabiei și Transnistriei; - să compare sistemul administrativ din Basarabia și Transnistria; - să întrevadă interlegătura dintre organizarea administrativă a Basarabiei și Transnistriei și desfășurarea celui de-al doilea război mondial.	13. Administrația Basarabiei și Transnistriei în anii 1941-1944: - *urmările dezlănțuirii la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice;* - *restabilirea în Basarabia a sistemului românesc de administrație;* - *particularitățile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică distinctă.*
- să descrie procesul de reinstaurare a sistemului sovietic de administrare; - să clasifice organele administrației publice de nivel central	14. Sistemul de administrație din RSS Moldovenească în perioada 1944-1991: - *reanexarea teritoriului Basarabiei în 1944 la URSS și reinstaurarea sistemului sovietic de administrare;*

şi local din RSSM; - să argumenteze ineficienţa sistemului sovietic de administrare, cauzele ce au dus la falimentarea lui.	- *evoluţia sistemului autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale;* - *criza sistemului sovietic de administrare, consecinţele sistemului administrativ de comandă.*
- să analizeze premisele reformării sistemului actual de administraţie publică; - să argumenteze necesitatea reformării administraţiei publice; - să formuleze unele propuneri privind perspectivele reformării administraţiei publice în Republica Moldova şi ajustării ei la standardele europene.	15. Reformarea sistemului administrativ al Republicii Moldova în condiţiile statului independent (1991 -prezent): - *premisele reformării sistemului administrativ al Republicii Moldova;* - *etapele constituirii sistemului actual de administraţie publucă;* - *acţiunile de ajustare a administraţiei publice la standardele europene.*

V. Sistemul de evaluare a cursului

Evaluarea curriculară la cursul *Istoria administraţiei publice din Moldova* se aplică prin trei forme: iniţială, intermediară şi finală.

*1. **Evaluarea iniţială*** se efectuează la începutul realizării cursului pentru a stabili nivelul de pregătire anterioară a studenţilor în materie de istorie, în scopul identificării premiselor realizării obiectivelor propuse pentru cursul respectiv la specialitatea „Administraţie publică".

*2. **Evaluarea sumativă intermediară*** se efectuează sub formă de lucrări de control (de regulă, două lucrări) pe un grup de cinci-şase teme cu subiecte care cuprind cele trei niveluri: de cunoaştere, de aplicare şi de integrare. În baza evaluărilor intermediare prin lucrările de control, precum şi evaluării din cadrul seminarelor, se efectuează atestarea studenţilor pe totalurile semestrului.

*3. **Evaluarea sumativă finală*** se efectuează în conformitate cu planul de studii sub formă de examen, în ansamblu pe modul, sau, după caz, separat la curs. Testele de examinare corespund celor trei niveluri: de cunoaştere, de aplicare şi de integrare. Aprecierea cunoştinţelor se efectuează conform baremelor unice stabilite la facultate.

VI. Participarea la sporirea pregătirii istorice în cadrul sistemului de formare continuă a specialiştilor din administraţia publică

Formarea continuă a specialiştilor din administraţia publică urmăreşte ca scop împrospătarea cunoştinţelor şi consolidarea competenţelor profesionale ale specialiştilor, obţinute în cadrul studiilor de formare iniţială care sînt perfecţionate în activitatea practică şi se efectuează prin diferite modalităţi, cum ar fi:

- *autoinstruirea* bazată pe studiul individual al angajaţilor din administraţia publică conform prevederilor funcţiilor deţinute şi sarcinilor ce stau în faţa lor, inclusiv în domeniul cunoaşterii tradiţiilor istorice din administraţia publică;
- *stagii de perfecţionare* organizate şi desfăşurate în instituţii specializate în acest domeniu din ţară şi, după posibilităţi, de peste hotare în conformitate cu programe tematice speciale pentru categorii concrete de funcţionari, avînd şi componentul de pregătire în domeniul istoriei administraţiei publice;
- *conferinţe, seminare metodice, ateliere de instruire* organizate de organele administraţiei publice, instituţiile superioare de învăţămînt, organizaţii nonguvernamentale de profil în scopul actualizării cunoştinţelor istorice a angajaţilor din administraţia publică şi antrenării lor în activităţi de cercetare în domeniu.

VII. Dispoziţii finale

Prevederile prezentului Standard al cursului normativ universitar *Istoria administraţiei publice din Moldova* se implementează în cadrul catedrei *Ştiinţe Administrative* a Universităţii de Stat din Moldova, subdiviziune didactico-administrativa şi ştiinţifică, prestatoare de servicii în domeniul pregătirii cadrelor pentru administraţia publică. El serveşte ca bază pentru realizarea la nivelul cerinţelor europene a pregătirii cadrelor pentru sistemul administraţiei publice din Republica Moldova în conformitate cu „Standardul academic şi profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei".

Prevederile Standardului respectiv, alături de „Standardul academic şi profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei publice" pot servi drept sursă de referinţă pentru conducătorii autorităţilor administraţiei publice şi serviciilor resurse umane din administraţia publică centrală şi locală în activităţile de evaluare a performanţelor funcţionarilor publici.

Aurel SÎMBOTEANU

ISTORIA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE DIN MOLDOVA

Suport de curs

Redactor *Olga LUPAŞCO*
Machetare computerizată şi coperta *Vitalie ILAŞCU*

Bun de tipar: *26.05.2009*. Formatul *60×84 1/16*
Coli de tipar: *15,8*. Coli editoriale: 16,0.
Comanda *73 (89/09)*. Tirajul *50+50 ex.*

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al. Mateevici, 60, Chişinău, MD 2009